

# Gestió relacional i governança: mecanismes de resolució de conflictes en les polítiques de la Generalitat

**Carol Blesa** (Institut de Govern i Polítiques Públiques - UAB)  
**Joaquim Brugué** (Institut de Govern i Polítiques Públiques - UAB)  
**Mariona Rosell** (Institut de Dret i Tecnologia - UAB)

## Resum

Aquest no és, en el sentit estricte del terme, un estudi sobre mediació, ja que –per expressar-ho de manera simplificada– no s'ocupa de com donar sortida al conflicte entre dues parts sense necessitat d'arribar a les instàncies judicials. En aquest document, en canvi, ens interessem pels conflictes col·lectius que envolten el disseny i la implementació de polítiques públiques. I ens interessa, sobretot, analitzar com en un entorn de creixent complexitat, aquests conflictes es converteixen en allò que la literatura ha anomenat *wicked problems* (problemes maleïts), és a dir, en situacions on el conflicte no troba sortida, especialment quan l'administració pública actua des de la clàssica lògica de la jerarquia i l'especialització. En aquest sentit, usem els conceptes *administració relacional i governança* per referir-nos a una nova forma d'abordar els conflictes entorn les polítiques públiques. Una manera de fer polítiques públiques que substitueix la jerarquia i l'especialització pel diàleg i la interacció; trobant, així, un punt de contacte amb la perspectiva de la mediació.

Il·lustrem aquest plantejament amb tres anàlisi de casos, els quals ens serveixen per exemplificar com es pot abordar la resolució dels conflictes des del diàleg i la interacció. Els tres casos –la política d'equipaments penitenciaris, la política d'aigua i la política de construcció de la línia de molt alta tensió (la MAT–, a més, ens serveixen per proposar un protocol sobre com abordar polítiques complexes en societats complexes. Tanmateix, abans d'abordar els casos i d'extreure'n algunes conclusions, presentem una

breu anàlisi del tipus de queixes i demandes que arriben al Síndic de Catalunya. Pretenem, d'aquesta manera, vincular els conflictes entorn les polítiques públiques amb la creixent insatisfacció d'una part de la ciutadania respecte a les accions dels seus governs i les seves administracions.

## Paraules clau

Administració relacional, polítiques públiques, governança, *soft law*.

## Índex

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>1 Introducció             <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 La definició del problema de partida</li> <li>1.2 Referències a d'altres estudis i estat de la qüestió: el concepte d'administració relacional</li> </ul> </li> <li>2 L'anàlisi quantitativa: els Síndics a Catalunya             <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 El Síndic de Greuges de Catalunya                 <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1.1 La resolució dels expedients</li> <li>2.1.2 La funció del Síndic: vehiculador de demandes, defensor de drets</li> </ul> </li> <li>2.2 Els Síndics Locals</li> </ul> </li> <li>3 Anàlisi de casos: el conflicte entorn de les polítiques públiques             <ul style="list-style-type: none"> <li>3.1 Política d'aigua: els plans de gestió de les conques de Catalunya</li> <li>3.2 Política de centres penitenciaris</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>3.3 El mediador i el conflicte entorn de la línia de molt alta tensió (MAT)</li> <li>4 Prospectiva: construint polítiques des del diàleg             <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1 Un protocol per a una administració relacional</li> <li>4.2 Del protocol a les dinàmiques deliberatives                 <ul style="list-style-type: none"> <li>4.2.1 El què d'un procés deliberatiu (ideal)</li> <li>4.2.2 El perquè d'un procés deliberatiu (ideal)</li> </ul> </li> <li>4.3 Els professionals d'un enfocament relacional</li> <li>4.4 El model deliberatiu com a procediment socialment exigible</li> </ul> </li> <li>5 Recomanacions</li> <li>6 Bibliografia</li> <li>Notes</li> </ul> |
|--|--|

# 1 Introducció

## 1.1 La definició del problema de partida

Al nostre país han proliferat, des de ja fa alguns anys, referències a la desafecció política o a la insatisfacció dels ciutadans amb allò que els ofereix l'administració pública. Aquestes referències servien per condensar una àmplia i estesa sensació de malestar. Un malestar alhora generalitzat i difús. Pel que sembla, tots estem descontents i ho estem per moltes raons. De fet, no ho estem per quelcom molt concret, sinó que es tracta més aviat d'una acumulació de factors, de greuges, de dificultats, d'impotències i de frustracions. Estem molt molestos perquè el nou Estatut ha estat retallat; perquè no volíem el túnel de Bracons i perquè, simultàniament, aquest hauria de ser més ample; perquè volem tots els delinqüents tancats i, alhora, perquè no volem que ens construeixin la presó a prop de casa; perquè ens falta aigua i perquè no aturem el canvi climàtic; perquè hi ha massa accidents a la carretera, però també per l'excés de controls viaris; perquè volem més metges, més professors, més policies, més bombers i, paradoxalment, perquè tenim massa empleats públics.

La desafecció, la indignació o el malestar ciutadà són l'expressió periodística d'una doble constatació: la proliferació de conflictes i les dificultats per fer-hi front. Respecte a la primera constatació, no és tant que tinguem més conflictes que abans com que ara ens preocupen més coses. No entrarem ara a detallar com hem arribat a aquesta situació, però sembla evident que vivim en una societat més sofisticada i complexa<sup>1</sup>. La nostra és una societat on s'acumulen i es creuen demandes i expectatives molt diverses, on no només exigim uns drets genèrics sinó també serveis a la carta, on la creixent diversitat obliga a focalitzar amb finor les intervencions públiques. La nostra és una societat on alhora demanem més energia i clamem contra la MAT, on blasmem el sistema edu-

catiu i alhora li deleguem moltes de les obligacions que tenim com a pares, on exigim una màxima connectivitat però ens manifestem contra les noves infraestructures. La nostra és una societat on la proliferació de conflictes és, de fet, l'expressió del nostre propi desenvolupament. El mateix èxit ha estat el causant d'aquesta autèntica allau de conflictes (els anomenats *wicked problems*<sup>2</sup>).

En segon lloc, no només tenim cada vegada més conflictes sinó també més dificultats per abordar-los. Els responsables públics —tant polítics com administratius— reparteixen promeses de resolució, però en realitat no fan altra cosa que posar de relleu la seva impotència. Els mecanismes tradicionals per resoldre els conflictes es troben desbordats perquè han de donar respostes a demandes contradictòries, perquè els toca enfrontar-se amb problemes d'una escala superior als seus àmbits d'actuació i perquè els ritmes de les demandes són frenètics, mentre que les solucions requereixen temps i paciència<sup>3</sup>.

Aquest és, doncs, el panorama: els conflictes proliferen, mentre que s'afebleixen les capacitats de resolució. Les polítiques públiques haurien de dedicar-se, precisament, a resoldre problemes, però aquests persisteixen. Les polítiques hídriques no ens satisfan, les polítiques de seguretat ens desagraden, les polítiques de desenvolupament econòmic fracassen i les polítiques educatives no assoleixen els objectius esperats. Les polítiques públiques, per tant, no semblen suficients per resoldre els nostres conflictes. A més, tampoc sabem molt bé on trobar alternatives i, quan apareixen salvadors que ens prometen arreglar-ho tot, el perfum d'un feixisme de baixa intensitat ens fa arronsar el nas.

En les properes pàgines no podrem resoldre el desconcert ni calmar les persones descontentes, però intentarem apuntar algunes idees en aquesta direcció. Per fer-ho, en primer lloc, observarem dades recollides en les memòries del Síndic de Catalunya per intentar dotar de xifres el concepte —difús i periodístic— del “desconta-

ment i la desafecció ciutadana”. També veurem com es tramiten les queixes i les insatisfaccions dels ciutadans respecte a l'administració pública, valorant el tipus d'intermediació que efectua la institució del Síndic.

En segon lloc, usarem la noció *administració relacional* per a fer referència a com les noves complexitats de la realitat reclamen respostes que també incorporin aquesta complexitat. L'administració i les polítiques públiques que aquesta impulsa han estat tradicionalment sotmeses a un procés de simplificació, però ara caldria dotar-les de complexitat. Il·lustrarem aquesta idea amb tres casos concrets: la política d'aigua, la política d'equipaments penitenciaris i el conflicte entorn de la línia de molt alta tensió. Aquestes polítiques expressen tant la complexitat de la realitat que volem abordar com la dificultat de trobar-hi respostes convincents.

Finalment, a partir dels casos, proposarem un protocol per a la resolució de conflictes complexos des d'unes polítiques públiques que assumeixin aquesta complexitat. Tanmateix, reflexionarem sobre com aquest protocol pot traduir-se en una línia d'actuació que, sense recórrer a l'exercici estricte de l'autoritat, permeti certs nivells de compromís per part de l'administració pública a l'hora d'abordar els conflictes des del diàleg i la intermediació.

## 1.2 Referències a d'altres estudis i estat de la qüestió: el concepte d'administració relacional

A l'administració li demanem que ens resolgui els problemes, i aquesta, per fer-ho, dissenya i executa polítiques públiques molt diverses. En el seu format tradicional, l'estratègia usada ha estat la “racionalització”; és a dir, per resoldre els problemes calia dividir-los, segmentar-los, descompondre'ls en parts gestionables i, finalment, assignar-los als professionals experts en cadascuna d'aquestes parts. Es tracta d'un procés de simplificació que permet fer manejables i, així, resolubles els problemes.

De fet, des de l'anàlisi de polítiques públiques<sup>4</sup> se sol explicar com, paradoxalment, les solucions arriben abans que els problemes, com les solucions busquen problemes enlloc que, com semblaria més coherent, els problemes busquin les solucions. Pot semblar poc lògic, però és una simplificació molt útil. No assenyalem problemes que, per la seva complexitat o dimensió, siguin irresolubles. Simplifiquem els problemes i, d'aquesta manera, els convertim en solucionables. Aquesta ha estat l'estratègia de l'administració pública. Una estratègia que li ha donat bons resultats –almenys mentre el

grau de simplicitat i/o complexitat ho ha permès– i que ha propiciat la construcció d'una administració segmentada, professional, tecnocràtica i eficientista.

Aquesta administració racional, però, es troba amb dificultats a partir del moment en què ja no és capaç de simplificar els problemes, quan no pot contenir la complexitat de la societat a la qual adreça les seves intervencions. Aquesta complexitat “irresistible” fa que les solucions expertes no siguin suficients, ja que es manifesten com a respostes simples i unidimensionals a problemes que ara se'ns han fet més complexos i multidimensionals. Si només volem disposar d'energia suficient per abastir les nostres necessitats, n'hi haurà prou amb la perspectiva dels experts en producció i transmissió energètica. Si a més ens preocupa l'impacte ambiental, llavors haurem d'incorporar les lògiques ambientals. I si, a més, introduïm el debat sobre l'equilibri o els eventuais greuges entre comarques, no ens quedarà altre remei que afegir-hi una mirada territorial. Allò que era simple s'ha complicat i, en conseqüència, les respostes simplificadores fracassen.

La literatura s'ha preocupat d'aquesta qüestió des de diferents perspectives. Per uns, la impossibilitat de governar ens ha portat a parlar de governança. Per d'altres, les jerarquies han deixat pas a les xarxes. I encara, des d'òptiques generalistes, se'ns suggereix que la racionalitat deliberativa està substituint la racionalitat tecnocràtica<sup>5</sup>. A més, des de la perspectiva jurídica es parla d'una producció normativa no formalitzada que sorgeix en tots els nivells de manera no jeràrquica producte de l'ajustament entre les parts implicades<sup>6</sup>. Trobem el denominador comú de totes aquestes aproximacions en la necessitat d'acceptar que els problemes són avui més sofisticats i de respondre-hi des de les interaccions, les relacions, els matisos, els punts de trobada, els grisos que apareixen quan mirem un assumpte des de diferents perspectives.

La resolució dels conflictes, avui, ens exigeix no només actuacions eficients sinó, sobretot, decisions intel·ligents. Per fer front a la proliferació de conflictes a la qual abans fèiem referència no n'hi ha prou amb respostes professionals i tècnicament impecables. Una administració eficientista és insuficient. Necessitem polítiques públiques intel·ligents i que alhora siguin producte d'un continu aprenentatge en un context canviant. Mentre que l'eficiència es troba en els despatxos, la intel·ligència emergeix de les relacions, dels diàlegs, dels intercanvis. Aquesta és la idea subjacent a això que hem anomenat *una administració relacional*<sup>7</sup>.

Les polítiques complexes –com les de l'aigua, els equipaments penitenciaris o l'energia– poden executar les

seves “parts” amb una gran eficiència però, simultàniament, ser poc intel·ligents. Per posar un exemple: podem dissenyar i executar amb gran eficiència tècnica un pla energètic, un pla de regadius i un pla de cabals mínims de manteniment per les conques dels nostres rius, mentre que la suma de tots tres programes pot generar contradiccions i incoherències. És a dir, podem desplegar amb gran eficiència tres actuacions, però que en sumar-les generin una política hídrica poc intel·ligent.

El diàleg és, per tant, l'eix clau per a la resolució dels conflictes en un món de creixent complexitat. Davant del més tradicional exercici de l'autoritat, el diàleg ens condueix cap a nous sistemes de regulació per a la nostra convivència. En aquest nou escenari, l'administració pública ja no és només la dispensadora de l'autoritat, sinó que ha de desplegar noves habilitats d'intermediació. L'administració aborda els conflictes no només des de la distància de l'autoritat, sinó des de l'articulació del diàleg entre les parts.

Unes funcions i uns rols renovats hauran d'acompanyar aquesta transformació. L'administració relacional ha d'aprendre a desplegar la funció de conduir els processos de diàleg, marcant les pautes, garantint la claredat del procés i impulsant-ne el seu desenvolupament. I acompanyant aquestes funcions, l'administració relacional ha de jugar un rol fonamental a l'hora de generar que el diàleg segueixi determinades pautes de comportament, d'assegurar que el diàleg es desplegui des del respecte a les posicions dels altres.

Per tant, el tema central per passar de la retòrica de l'administració relacional (o deliberativa) a la seva pràctica rau en saber com generar polítiques intel·ligents, com aconseguir posar en relació actuacions diverses i com, en definitiva, ordenar la complexitat que ens toca gestionar. No hi ha respostes unívokes a aquests interrogants, tot i que en les properes pàgines intentarem contribuir-hi. D'entrada, per evitar la simple especulació i dotar-nos d'un punt de partida empíric, usarem —en cara que sigui de manera necessàriament superficial— tres polítiques concretes. Més tard, en el darrer apartat d'aquest document, intentarem extreure'n algunes conclusions i convertir-les en un protocol temptatiu, una guia sobre com dissenyar polítiques intel·ligents per a un món complex. Abans, però, buscarem alguns indicadors per valorar —en termes individuals i no col·lectius, com en el cas de les polítiques anteriorment referides— el tipus de conflictes que els ciutadans fan arribar als Síndics de Catalunya.

El treball de camp per a la realització d'aquest capítol ha comptat amb 9 entrevistes a persones vinculades

tant als casos analitzats com a l'exercici professional de la mediació. Amb aquestes entrevistes s'ha aconseguit informació qualitativa i creuar les percepcions subjectives dels actors involucrats en el desenvolupament de les diferents experiències estudiades. També ens hem interessat per com valoren l'aproximació relacional que conforma l'objecte del nostre treball.

La tècnica usada ha estat l'entrevista semi-estructurada, ja que es pretenia descobrir opinions i coneixements sense imposar preguntes excessivament tancades. D'aquesta manera, a partir d'un guió temàtic ample, s'ha permès als entrevistats manifestar les seves opinions. Les entrevistes han tingut una durada aproximada d'una hora, han estat analitzades a partir d'una plantilla que n'ha facilitat el buidatge i s'han incorporat en la part més analítica i interpretativa del capítol.<sup>8</sup>

## 2 L'anàlisi quantitativa: els Síndics a Catalunya

En aquest apartat hem volgut analitzar la tasca que porten a terme els síndics de greuges (locals i de Catalunya) com a mecanisme que pot utilitzar la ciutadania per fer arribar les seves queixes sobre les incorrectes actuacions de l'administració.

### 2.1 El Síndic de Greuges de Catalunya

A continuació presentem, sintèticament, algunes dades sobre els tipus de problemes que arriben a la institució i una tipologia de matèries que ha estat utilitzada per agrupar els diversos assumptes.

Com a primer pas, s'ha volgut fer una revisió del nombre de queixes rebudes, així com de l'evolució d'aquestes en els darrers cinc anys. Per portar a terme aquesta primera visió ens hem basat en els informes anuals que el Síndic presenta al Parlament a finals d'any. Així mateix, es tracta de les dades des del 2004 fins al 2007.

Per començar, és necessari diferenciar entre la diversitat de sol·licituds que són rebudes en tres categories, tal i com estipula la mateixa oficina del Síndic:

- Queixes: les accions per part de la ciutadania sobre el descontentament per les activitats o la manca d'aquestes realitzades per l'administració pública.

GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

- Actuacions: les accions que són iniciativa del Síndic de Greuges per a la defensa dels drets de les persones.
- Consultes i/o orientacions relatives a sol·licituds d'informació sobre algun tema per part de la ciutadania. Així mateix, si –posteriorment a ser atesa la consulta o l'orientació– el ciutadà vol presentar una queixa, el personal de la oficina del Síndic l'orientarà sobre com realitzar-ho i les vies del procediment.

A partir d'aquesta classificació inicial, podem observar com el Síndic de Greuges, a més de realitzar la tasca de defensa dels drets de la ciutadania, realitza també una important missió com a intermediari entre queixes de les persones i les actuacions de l'administració. És especialment rellevant el seu paper relacionat amb l'atenció de consultes i orientacions, ja que podem deduir-ne que tot sovint part de la queixa pot ser la manca d'informació. En aquest sentit, respondre a aquestes consultes pot disminuir l'estat d'insatisfacció. A continuació presentem el nombre de sol·licituds rebudes per part del síndic diferenciades d'acord amb aquests tres categories:

**Taula 1. Nombre i tipus d'actuacions**

	2004	2005	2006	2007
<b>Queixes</b>	2.901	3.617	5.150	5.299
<b>Actuacions d'ofici</b>	52	81	68	96
<b>Consultes i orientacions</b>	2.323	4.675	14.515	16.399
<b>TOTALS</b>	5.276	10.793	19.733	21.794

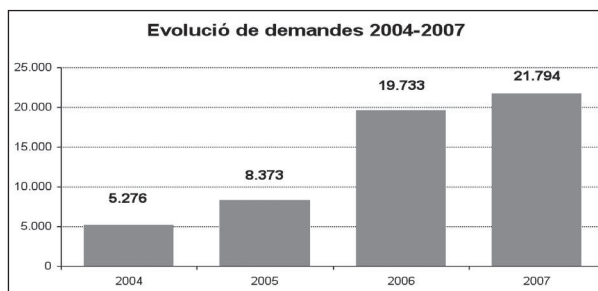
Font: Síndic de Greuges, *Informes al Parlament: 2004, 2005, 2006 i 2007*

Com veiem per les dades, la tramitació de queixes ha anat augmentant de manera gradual, mentre que l'atenció a consultes i orientacions ha crescut de manera considerable, especialment des de l'any 2006. Aquest fet posa de relleu la important tasca d'orientació com una demanda que va en augment. L'atenció de les consultes ciutadanes ha estat un dels punts que han fet valorar la importància de la tasca del Síndic com a intermediador. El paper del Síndic, per tant, va més enllà que el d'un defensor passiu dels drets de les persones.

Cal destacar que l'any 2006, l'oficina del Síndic va ampliar la definició del concepte de consulta. També va modificar el redactat dels seus Estatuts on, per primer cop, es recollia un apartat de drets, aportant més contingut al Síndic en la seva tasca de protecció d'aquests. Aquestes novetats, juntament amb una major difusió de la tasca

del Síndic que va començar a realitzar-se l'any 2005, ens porta a comprendre l'augment considerable de les demandes ateses:

**Figura 1. Evolució de les demandes al Síndic (2004-2007)**



Font: Síndic de Greuges, *Informes al Parlament: 2004, 2005, 2006 i 2007*

Per tal d'analitzar el paper del Síndic és necessari discriminar els tipus d'assumptes que li arriben. Així, el propi Síndic cataloga les queixes i les demandes d'acord amb una sèrie de blocs temàtics:

- Administració pública i drets: aquest apartat recull sol·licituds relatives a queixes relacionades amb procediment administratiu, funció pública, contractació administrativa, responsabilitat patrimonial o qüestions electorals.
- Consum: relacionat amb subministrament elèctric, serveis de transports o abastament d'aigua, per exemple.
- Immigració: per a aquelles queixes sobre gestió dels expedients, drets i llibertats dels estrangers, o integració social.
- Sanitat: per a aquells temes relacionats amb els serveis sobre salut.
- Seguretat ciutadana i justícia: per a aquells temes sobre seguretat, administració de justícia i institucions penitenciàries.
- Serveis socials: referent als serveis dirigits a disminuïts psíquics o físics, gent gran, igualtat de gènere, així com a la resta de serveis socials.
- Treball, pensions i relacions laborals.
- Tributari: sobre problemàtiques en relació amb aquest tema.
- Universitats, cultura i llengua: referent a temes de normalització lingüística o sistemes d'accés a la universitat, per exemple.



GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

- Infància i adolescència: sobre igualtat d'oportunitats, nucli familiar, o drets dels infants.
- Educació: sobre el sistema de funcionament dels serveis educatius.
- Participació ciutadana: referent als mecanismes de relació ciutadania-institucions o a la participació dels ciutadans en la definició o el desenvolupament de les polítiques públiques.
- Urbanisme i habitatge: en relació amb temes de planificació urbanística o d'accés a un habitatge digne.
- Medi ambient i qualitat de vida: referent a la protecció del medi ambient, a l'ordenació del territori o a l'equitat ambiental.
- Per últim, ens referirem a actuacions privades o inconcretes per a aquelles sol·licituds que no es poden relacionar directament i en un primer moment a cap de les categories anteriors, o que es refereixen a una combinació d'algunes d'aquestes.

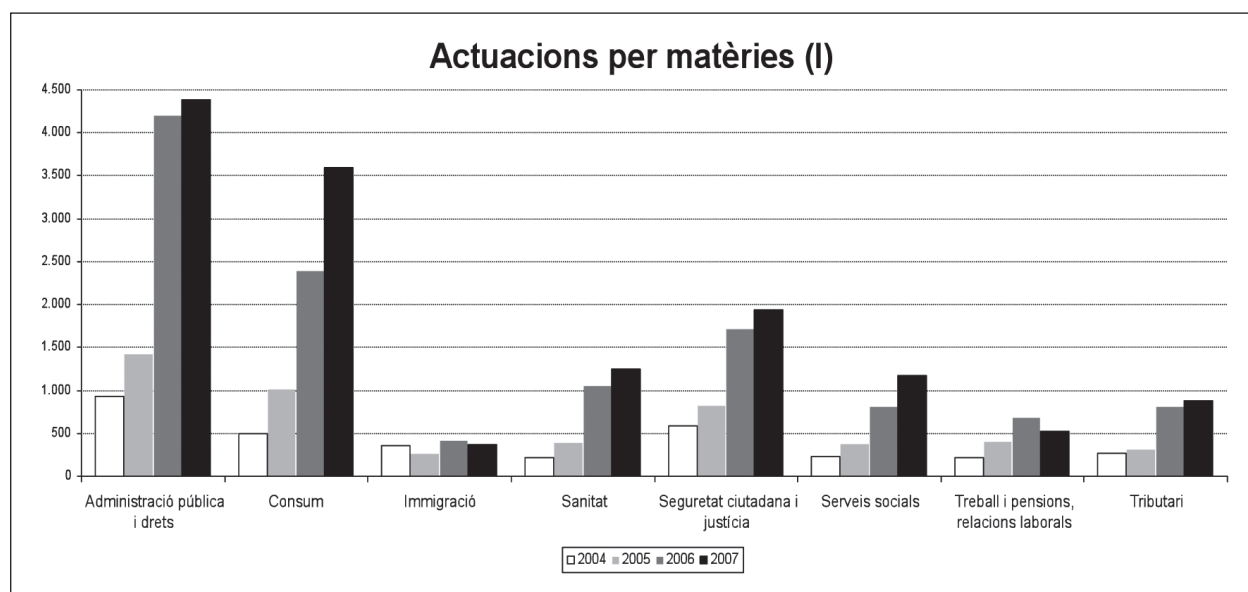
**Taula 2. Actuacions per matèries (2004-2007)**

	2004	2005	2006	2007
<b>Administració pública i drets</b>	925	1.424	4.201	4.388
<b>Consum</b>	497	1.017	2.401	3.589

	2004	2005	2006	2007
<b>Immigració</b>	351	262	422	371
<b>Sanitat</b>	219	399	1.061	1.244
<b>Seguretat ciutadana i justícia</b>	583	828	1.722	1.933
<b>Serveis socials</b>	231	388	822	1.170
<b>Treball i pensions, relacions laborals</b>	213	410	691	518
<b>Tributari</b>	263	320	813	879
<b>Universitats, cultura i llengua</b>	94	102	453	244
<b>Infància i adolescència</b>	465	294	505	510
<b>Educació</b>		298	835	1.128
<b>Participació ciutadana</b>	28	47	109	52
<b>Urbanisme i habitatge</b>	481	698	1.558	1.960
<b>Medi ambient i qualitat de vida</b>	313	555	1.514	1.418
<b>Privades o inconcretes</b>	613	1.331	2.626	2.390
<b>TOTALS</b>	5.276	8.373	19.733	21.794

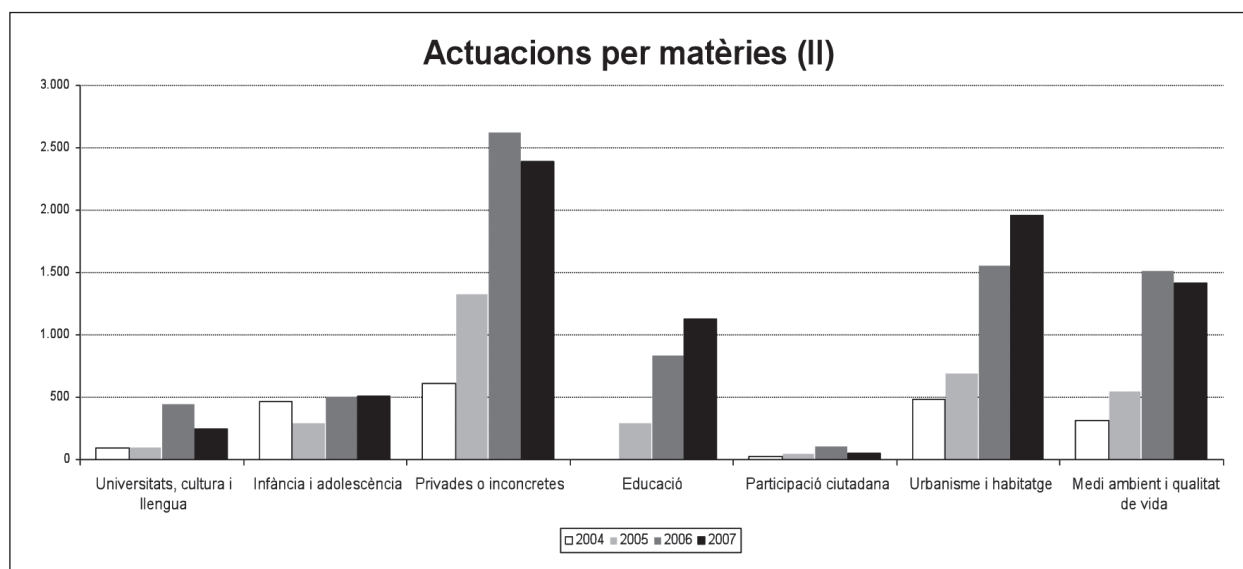
Font: Síndic de Greuges, *Informes al Parlament: 2004, 2005, 2006 i 2007*

**Figura 2. Actuacions per matèries (2004-2007)**





GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT



Font: Síndic de Greuges, *Informes al Parlament: 2004, 2005, 2006 i 2007*

Com podem veure, el major nombre de sol·licituds es refereixen a administració pública i drets. D'aquestes, el gruix principal recau sobre temes de procediment administratiu, especialment a l'incompliment de la normativa sobre règim jurídic i procediment administratiu comú, així com sobre temes relacionats amb l'article 30 del nou Estatut d'Autonomia sobre el dret d'accés als serveis públics. Així mateix, també destaca la creixent preocupació ciutadana per temes de drets vinculats a l'educació, a l'urbanisme, a l'habitatge o al medi ambient.

### 2.1.1 La resolució dels expedients

En relació amb la finalització dels expedients, veiem també com alguns canvis en el funcionament de l'oficina del Síndic, així com l'augment en les demandes rebudes, han generat un important increment en el seu nombre durant els darrers anys, i també en la capacitat de resposta.

De fet, observant el quadre, en primer lloc, destaca com el nombre de queixes i actuacions pendents de resolució ha incrementat, tot i que en correspondència amb l'augment de les dades absolutes. També són interessants les dades sobre les característiques de les actuacions realitzades i sobre l'actitud de les administracions davant les reclamacions. Veiem, així, com augmenten espectacularment a partir de 2006 els expedients on l'actuació de l'administració s'ha considerat correcta. Disminueixen el

2004 i després s'estabilitzen els casos on l'administració accepta els termes de la reclamació, mentre que els àmbits de no acceptació o no col·laboració es mantenen en nivells baixos i fluctuants.

**Taula 3. Finalització de les Queixes i actuacions d'ofici tramitades**

	2004	2005	2006	2007
<b>Pendent resposta a peticions d'informació</b>	1.341	1.533	2.342	2.621
<b>Pendent resposta resolució emesa pel síndic</b>	232	116	379	531
<b>Expedients tancats:</b>	2.587	1.511	3.924	4.444
<b>Actuació correcta</b>	749	779	2.332	2.522
<b>Administració accepta</b>	1.228	501	670	717
<b>Administració accepta parcialment</b>	29	2	125	103
<b>Administració no accepta</b>	62	14	85	107
<b>Administració no col·labora</b>	83	5	23	38
<b>Tramés al defensor competent</b>	409	197	389	501

GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

	2004	2005	2006	2007
<b>Desistiment del promotor</b>	27	13	300	456
<b>No admeses</b>	673	538	792	729
<b>TOTALS</b>	7.420	5.209	11.361	12.769

Font: Síndic de Greuges, *Informes al Parlament: 2004, 2005, 206 i 2007*

Un aspecte important a l'hora d'analitzar la resolució dels expedients fa referència a quina és l'administració a la qual van dirigides les demandes. A partir de les dades recollides en els quadres i figures següents, s'ob-

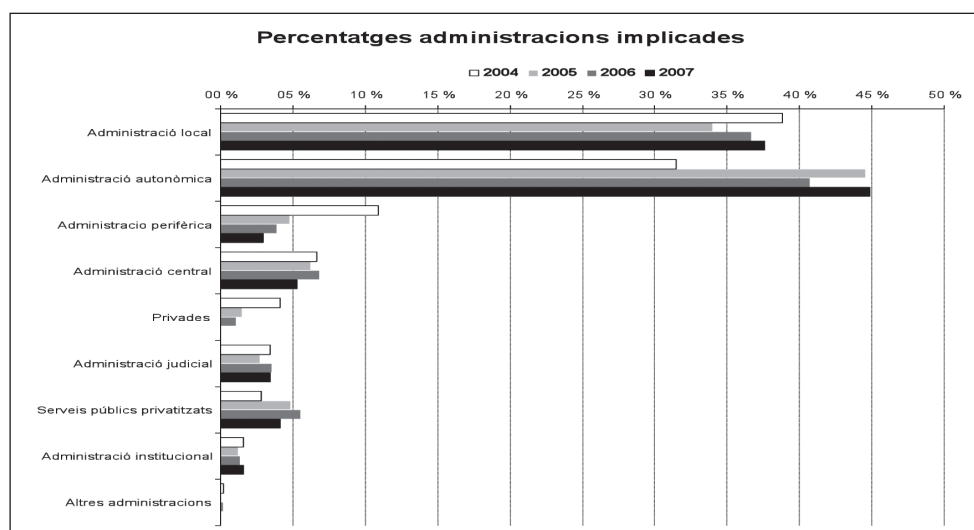
serva una situació força equilibrada entre els assumptes que afecten a l'administració autonòmica i aquells que s'adrecen a les administracions locals. Són significativament més reduïts, en canvi, els casos on es veu involucrada l'administració central, l'administració de justícia o l'àmbit privat. No considerem que aquestes dades ens permetin afirmar desigualtats o diversitats en els nivells de conflictivitat, sinó simplement que la ciutadania discrimina i entén que ha d'adreçar les seves queixes i reclamacions sobre les administracions locals i autonòmica al Síndic, mentre que hi ha altres espais on abordar altres tipus de conflictes.

**Taula 4. Administracions implicades en els casos arriben al Síndic (2004-2007)**

	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
<b>Administració local</b>	1.149	38,80 %	1.257	33,99 %	1.914	36,68 %	2.284	37,56 %
<b>Adm. autonòmica</b>	932	31,48 %	1.648	44,56 %	2.126	40,74 %	2.727	44,84 %
<b>Adm. Perifèrica</b>	323	10,91 %	178	4,81 %	203	3,89 %	181	2,98 %
<b>Administració central</b>	197	6,65 %	231	6,25 %	359	6,88 %	323	5,31 %
<b>Privades</b>	122	4,12 %	55	1,49 %	57	1,09 %	3	0,05 %
<b>Adm. Judicial</b>	101	3,41 %	101	2,73 %	185	3,55 %	210	3,45 %
<b>Serveis privatitzats</b>	84	2,84 %	181	4,89 %	291	5,58 %	250	4,11 %
<b>Adm. institucional</b>	46	1,55 %	46	1,24 %	71	1,36 %	97	1,60 %
<b>Altres adm.</b>	7	0,24 %	1	0,03 %	12	0,23 %	6	0,10 %
<b>TOTALS</b>	2.961	100,00 %	3.698	100,00 %	5.218	100,00 %	6.081	100,00 %

Font: Síndic de Greuges, *Informes al Parlament: 2004, 2005, 206 i 2007*

**Figura 3. Administracions implicades en els casos que arriben al Síndic (2004-2007)**



Font: Síndic de Greuges, *Informes al Parlament: 2004, 2005, 206 i 2007*

### 2.1.2 La funció del Síndic: vehiculador de demandes, defensor de drets

Per tal d'abordar aquest darrer punt sobre la funció que desenvolupa el Síndic de Greuges ens hem basat en les entrevistes realitzades als propis responsables de la institució. Estem, per tant, presentant la percepció que la mateixa oficina té de les seves funcions.

D'entrada, en les entrevistes hem recollit la següent definició sobre quina és la funció principal del Síndic de Greuges:

*“Ha de controlar la incorrecta gestió de l'Administració Pública, com a possible vulneradora de drets. No té, però, competències sobre aspectes de política pública, a no ser que siguin actuacions que atemptin contra els drets de les persones”.*

Per a fer efectiva la seva tasca, el Síndic es posa en contacte amb el conjunt de les administracions afectades i, tot i que les seves resolucions no tenen poder vinculant, sí que generen obligacions de resposta.

L'Oficina del Síndic, tal com manifesten explícitament les persones entrevistades, no realitza tasques de mediació; tot i que puntualment *“poden tenir cert marge per a mitjançar en temes judicialitzats com en casos de relacions intrafamiliars”*. Per contra, la tasca del Síndic consisteix, bàsicament, en *“realitzar suggeriments d'actuació i sol·licitar a les administracions públiques que portin a terme les seves recomanacions”*. La seva funció, per tant, consisteix a valorar la situació i a fer suggeriments no vinculants al respecte.

El Síndic no duu a terme actuacions de mediació, ja que un mediador ha de ser acceptat per les dues parts en conflicte, cosa que difícilment succeeix en el seu cas. Això no significa que, en alguns conflictes, com en el cas dels EAIA (Equips d'Atenció a la Infància i a l'Adolescència), no es faci una *“mediació indirecta”* en facilitar un diàleg que no existia i provocar certes trobades per possibilitar la resolució del conflicte. Aquesta voluntat de generar diàleg i acords entre les parts dona peu a la dimensió relacional de l'actuació del Síndic.

En relació amb les habilitats dels professionals que treballen a la Oficina del Síndic, els entrevistats consideren bàsiques les condicions i garanties d'independència. No s'han d'abordar els expedients des de l'opinió, sinó investigar-los i concretar resolucions. Per altra banda, és important deixar clar en la seva actuació que *“no són ni una administració ni una entitat sense ànim de lucre”*.

En relació amb el coneixement de l'evolució dels casos, no tenen dades sobre el nombre d'aquests que acaben en via judicial, tot i que *“la percepció de l'Oficina del Síndic és que la seva actuació evita que algunes situacions*

*es derivin a la via judicial”*. Es considera, així mateix, que el síndic de Greuges té un gran valor democràtic i que és un defensor de la cultura de l'acord.

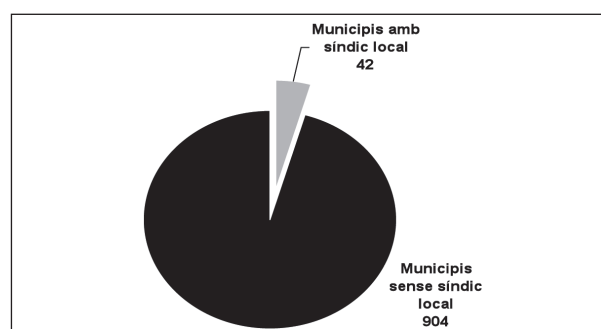
Per altra banda, els responsables de l'oficina consideren que la principal queixa del ciutadà fa referència a la “no resposta”, al fet que l'administració no contesta als dubtes o a les queixes dels ciutadans. El Síndic, en aquest sentit, és un ajut clar i immediat. A més, sota l'objectiu de la transparència, el mateix Síndic de Greuges ha elaborat una Carta de Serveis per tal de facilitar les queixes contra l'actuació de la pròpia Oficina. En aquest sentit, també ha elaborat un Codi de bones pràctiques administratives que s'ha lliurat al Parlament i que està disponible a la seva web.

Així, en l'àmbit de les pràctiques administratives, des de l'oficina del Síndic també s'ha recomanat incloure formació bàsica en mediació en diverses disciplines. També s'han realitzat sessions informatives sobre tècniques de mediació, especialment en casos de mediació familiar. La tasca del Síndic és bàsicament jurídica, tot i que *“afavorint el diàleg i desenvolupant una escolta activa”*. No és, doncs, un mediador, però sí que desenvolupa una important tasca intermediadora i pedagògica.

## 2.2 Els Síndics Locals

L'any 2002 neix el Fòrum de Síndics i Defensors Locals de Catalunya, després de diverses trobades anuals que se celebraven des del 1999 entre els síndics i defensors locals del territori. El Fòrum es defineix com una associació que aglutina els actuals 42 síndics i defensors locals, i és també a partir d'aquest any 2002 quan es reconeix la sindicatura municipal de greuges a la normativa autonòmica, a partir de la modificació de la Llei municipal i de règim local de Catalunya. Anys després, amb la seva modificació del 2006, l'Estatut d'autonomia de Catalunya incorpora aquesta figura.

**Figura 4. Municipis catalans amb i sense Síndic Local**



Font: Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (2010)

GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

Els síndics i defensors locals, els quals existeixen des del 1990 amb el primer síndic de greuges municipal a Lleida, són les institucions que defensen els drets de la ciutadania a l'àmbit local, i que poden supervisar la gestió de l'administració municipal. Tal i com reconeix el propi Fòrum en el seu informe del 2008:

*“la proximitat dels síndics i defensors de la ciutadania, la facilitat per posar-s'hi en contacte, l'assumpció de més competències per part*

*dels ens locals en matèries diverses i la creixent tendència a buscar mecanismes que millorin la protecció de la ciutadania davant l'administració són els aspectes que finalment promouen la implantació de la Sindicatura de Greuges en l'àmbit local”.*

Catalunya és la comunitat autònoma que té més síndics i defensors locals d'Espanya, un total de 42 com ja s'avançava, a les següents localitats:

**Taula 5. Síndics i Defensors Locals a Catalunya**

Síndic defensor de la Ciutadania	La Pobla de Mafumet
Síndic municipal de Greuges de La Seu d'Urgell	La Seu d'Urgell
Síndic Defensor de la Ciutadania de Badalona	Badalona
Síndica de Greuges d'Igualada	Igualada
Síndic municipal de Greuges de Sant Boi	Sant Boi de Llobregat
Síndic municipal de Greuges de Figueres	Figueres
Síndic de la Vila d'Arenys de Munt	Arenys de Munt
Defensor de la Ciutadania de Santa Coloma de Gramenet	Santa Coloma de Gramenet
Síndic de Greuges de L'Escala	L'Escala
Síndic Municipal de Greuges de Cornellà de Llobregat	Cornellà de Llobregat
Síndica municipal de Greuges de Terrassa	Terrassa
Síndic municipal de Greuges de Sant Cugat del Vallès	Sant Cugat del Vallès
Defensor de la Ciutadania de Vilanova i la Geltrú	Vilanova i la Geltrú
Defensor del Vilatà-Vilatana d'Argentona	Argentona
Defensor de la Ciutadania de Tortosa	Tortosa
Defensor del Ciutadà de Granollers	Granollers
Defensor del Ciutadà de Mataró	Mataró
Síndic de Greuges de Rubí	Rubí
Síndic municipal de Greuges de Palamós	Palamós
Síndic municipal de Greuges de Sant Feliu de Guíxols	Sant Feliu de Guíxols
Defensor del Ciutadà de Sant Jaume d'Enveja	Sant Jaume d'Enveja
Defensor de la Ciutadania de Cambrils	Cambrils
Síndic municipal de Greuges de Sabadell	Sabadell
Síndic municipal de Greuges de Tarragona	Tarragona
Síndic municipal de Greuges de Lleida	Lleida
Síndic municipal de Greuges de Sant Jordi Desvalls	Sant Jordi Desvalls
Síndica municipal de Greuges de Vilafranca del Penedès	Vilafranca del Penedès
Síndic municipal de Greuges de Sant Feliu de Llobregat	Sant Feliu de Llobregat
Defensor del Ciutadà d'Arenys de Mar	Arenys de Mar
Síndica municipal de Greuges d'Ulldecona	Ulldecona
Síndica municipal de Greuges de Manlleu	Manlleu
Defensor del Ciutadà de Salt	Salt

GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

Síndic de Greuges de Tiana	Tiana
Síndica municipal de Greuges de Reus	Reus
Síndica municipal de Greuges de Vilanova del Vallès	Vilanova del Vallès
Síndic municipal de Greuges de Gavà	Gavà
Síndica de Greuges de Barcelona	Barcelona
Defensor del Ciutadà de Ripollet	Ripollet
Defensor de la Ciutadania de Girona	Girona
Síndic municipal de Greuges de Viladecans	Viladecans
Síndic Personer de Mollet del Vallès	Mollet del Vallès

Font: Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (2010)

Els objectius i principals funcions dels síndics locals són, tal com es recull en els debats entorn els Fòrums de 2008 i 2010, vetllar perquè la ciutadania pugui gaudir d'una bona administració local; defensar els drets de la ciutadania a l'àmbit local; i examinar i resoldre les queixes formulades d'acord amb els criteris de legalitat i equitat.

Igualment, en el Fòrum també es fa referència als rols i a les funcions dels síndics i defensors locals i es reconeix que *“podrà actuar com a mediador, sempre que les parts ho consentin, o bé proposar fórmules de conciliació o acord entre l'administració i la ciutadania”*. A diferència del síndic de Greuges de Catalunya, en l'àmbit local es reconeix la capacitat del defensor de realitzar tasques de mediació en conflictes originats entre la ciutadania i l'administració.

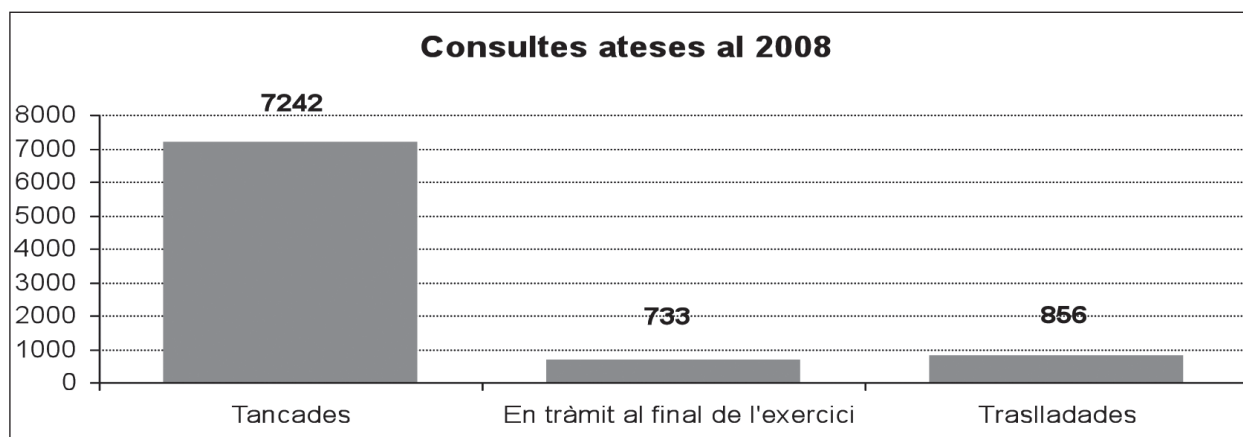
Els síndics i defensors locals atenen consultes (peticions d'informació o assessorament) i actuacions, entenent aquestes com les resolucions dels expedients oberts per a l'estudi de queixes o reclamacions. Només hem trobat disponible informació sobre la seva activitat el 2008, però a l'igual del síndic de greuges, presentem algunes

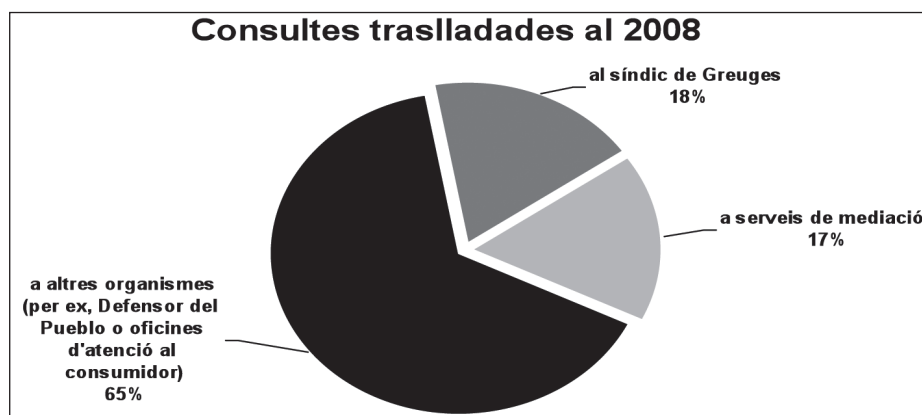
de les dades més destacables. Com es pot apreciar a les següents figures el volum de consultes ateses i tanca-des és molt elevat, tot i que només representen un 18% de les consultes realitzades pels ciutadans i ciutadanes. Aquesta xifra és gairebé igualada pel 17% de consultes que s'adrecen als serveis de mediació locals, els quals han estat analitzats en el capítol del Llibre Blanc dedicat a la mediació comunitària.

En relació amb les consultes no es troba informació detallada sobre el circuit o protocol de tramitació, a diferència del síndic de Greuges en què es diferenciava la tramitació dependent de la forma en què s'hagués realitzat la petició: per escrit, telefònica, presencial o per videoconferència. Però entenem que les peticions d'informació i assessorament són majoritàriament ateses pels propis síndics i només un 12% són traslladades a altres institucions o organismes.

Per altra banda, les actuacions realitzades pels síndics i defensors locals durant el 2008 sumen un total de 3.069, de les quals 56 van ser iniciades d'ofici i les 3.013 restants a instància de part. Del total d'actuacions

**Figura 5. Consultes ateses i traslladades (2008)**





Font: Fòrum de Síndics, Síndics, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (2008)

a instància de part, és a dir iniciades per sol·licitud d'un interessat, només un 13,67% no van ser admeses a tràmit. Els motius de no admissió estan establerts en els reglaments reguladors de cada síndic o defensor local, però tot i això llistem alguns dels motius:

- Les queixes presentades de forma anònima
- Les queixes que denoten mala fe
- Les mancades de fonament, motivació o pretensió
- Les que hagin estat objecte o estiguin pendents de resolució judicial

Del 86% de queixes admeses a tràmit, cal destacar que un 31% van ser favorables a l'interessat. Però cal destacar que un 27% de les queixes es van gestionar a través de processos de mediació realitzats pels propis síndics

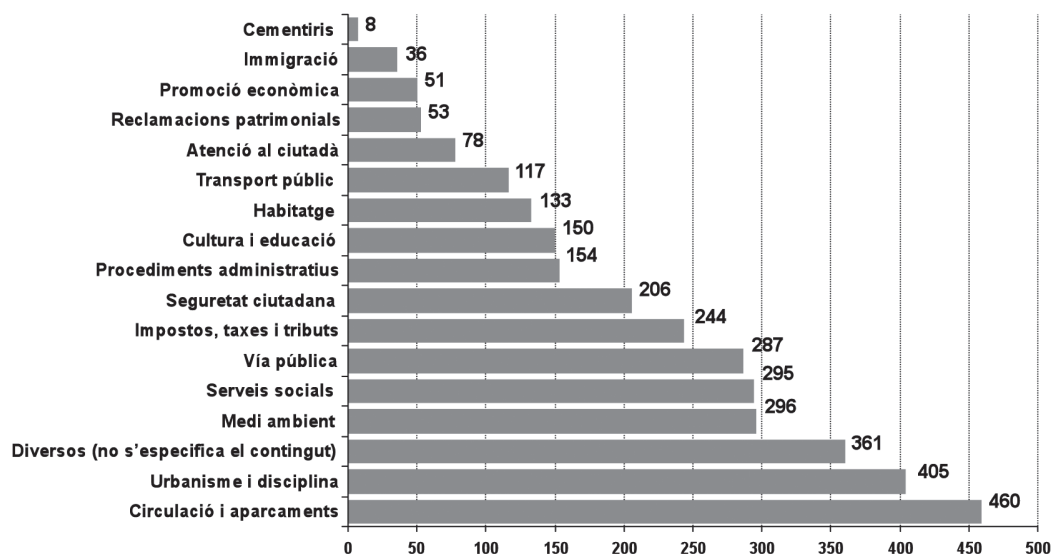
locals, és a dir, els síndics locals van gestionar, durant l'any 2008, 674 processos de mediació.

D'acord amb l'informe analitzat, podem deduir que la tramitació que segueix una queixa és com la figura 6.

Per altra banda, en relació amb el grau d'acceptació que han tingut les recomanacions dels síndics i defensors locals, un percentatge important del 61%, ha estat acceptat per part les administracions implicades, alhora que un 5% ha estat parcialment acceptat. La no acceptació és relativament baixa (14%), com tampoc són molt elevades les recomanacions pendents de resposta (20%).

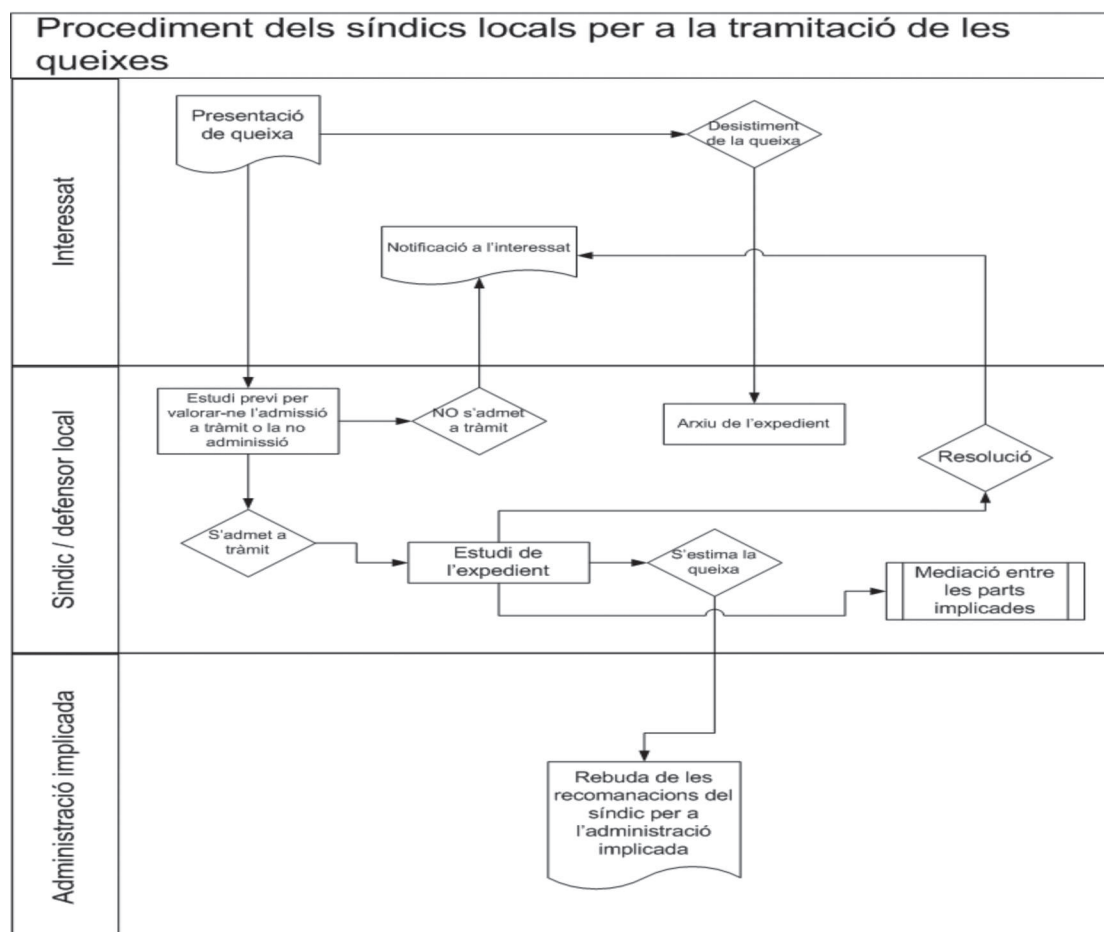
Finalment, podem constatar com les actuacions dels síndics i defensors locals versen sobre diferents matèries. En l'informe del 2008 es detallen les següents (ordenades de menor a major nombre de queixes):

**Figura 7. Àmbits de conflictivitat per als síndics i defensors locals (2008)**



Font: Fòrum de Síndics, Síndics, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (2008)

Figura 6. Circuits treball Síndics i Defensors locals



Font: Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (2010)

### 3 Anàlisi de casos: el conflicte entorn de les polítiques públiques

En aquest tercer apartat analitzem sintèticament la forma d'abordar tres polítiques públiques, les quals incorporen un nivell intens de conflicte. Un conflicte, però, que no es manifesta de manera individual sinó col·lectiva. Tanmateix, en cadascun d'aquests casos s'ha experimentat amb un enfocament que va més enllà de la clàssica aplicació del principi d'autoritat de l'administració i que, en canvi, pretén incorporar mètodes de diàleg en la resolució dels conflictes.

#### 3.1 Política d'aigua: els plans de gestió de les conques de Catalunya

La Comissió i el Parlament europeus van aprovar, a finals de 2000, la directiva marc de l'aigua (DMA - 2000/60/CE), transposada a l'ordenament jurídic estatal a finals de 2003. L'objectiu d'aquesta directiva era crear un únic marc d'actuació en polítiques d'aigua per a tots els estats membres, obligant a assolir un bon estat ecològic de les seves masses d'aigua amb la col·laboració i la complicitat de tots els actors i agents implicats.

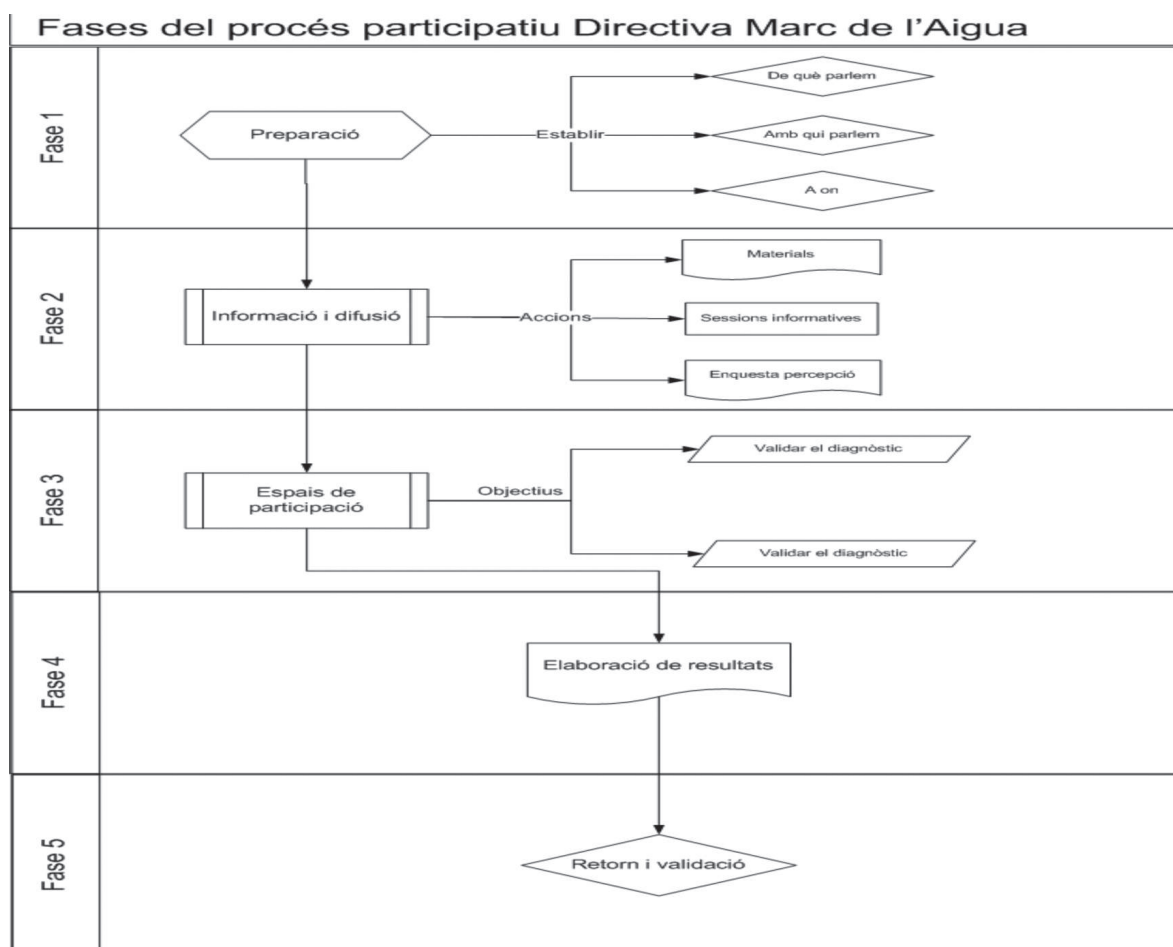
Sota l'imperatiu legislatiu de la DMA i en el marc dels conflictes que històricament s'han produït a Catalunya entorn de l'aigua, la Generalitat de Catalunya va enge-



gar uns processos de debat al llarg del territori centrats en diagnosticar l'estat de les seves masses d'aigua i en redactar els plans de gestió de conca on es recullen les accions destinades a millorar-ne l'estat. D'acord amb aquests objectius, la Generalitat va desplegar unes consultes i uns debats amb tots aquells actors implicats en el cicle de l'aigua (pagesos, empreses, entitats ecologistes, veïns, etc). Aquestes consultes i debats van seguir la lògica d'un procés deliberatiu i es van concretar en el desplegament de 5 fases de treball:

- D'entrada s'havien de preparar els materials divulgatius i les bases de dades amb els actors més significatius de cada conca (**fase preparatòria**).
- En segon lloc, calia convocar i celebrar sessions informatives on establir el primer contacte amb els actors, conèixer les seves impressions i convidar-los al procés (**fase informativa**).
- En tercer lloc, es proposaven uns tallers participatius amb el doble objectiu de validar el diagnòstic de partida sobre l'estat de les masses d'aigua i recollir propostes per, eventualment, incorporar-les als plans de mesures (**fase participativa**).
- En quart lloc, es confirmava el compromís de documentar el procés, recollint les aportacions i les opinions que els diversos actors han abocat durant el procés participatiu (**fase d'elaboració de les conclusions**).
- Finalment, també per mandat de la pròpia DMA, l'ACA havia d'avaluar les diferents propostes i retre comptes, argumentadament, de la seva inclusió o no en els plans de mesures (**fase de retorn**).

**Figura 8. Les fases del procés deliberatiu per l'elaboració dels Plans de Gestió de conques a Catalunya**



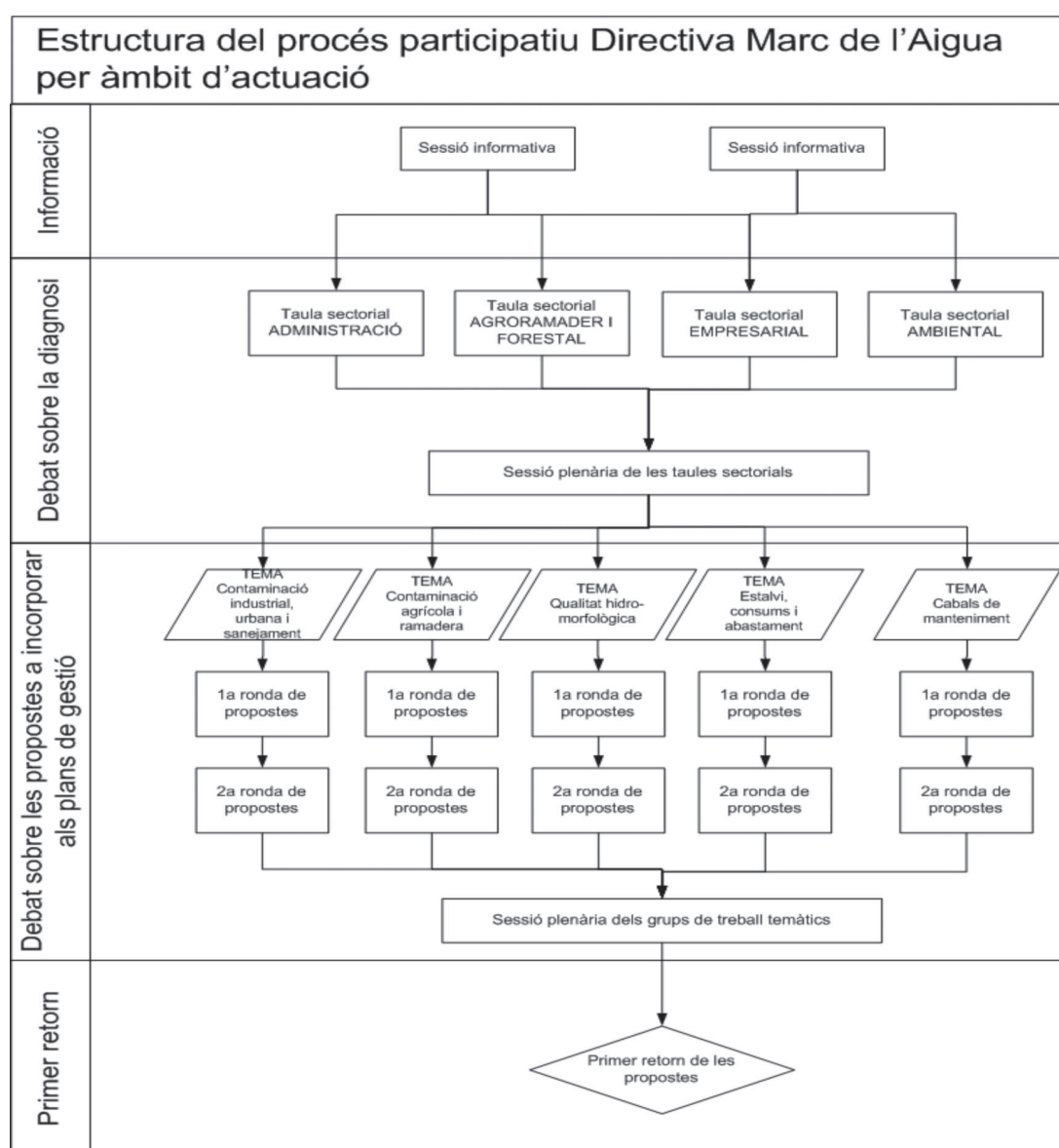
Font: elaboració pròpia

GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

Aquests debats, iniciats el 2006, es van desenvolupar d'acord amb un divisió territorial que distingia 16 àmbits de participació. La idea era apropar els diferents temes de debat al territori, facilitant de passada la possibilitat que la població i les entitats que la representen poguessin acostar-se als espais de diàleg amb les màximes facilitats. La proximitat, amb altres termes, pretenia aconseguir un doble objectiu: fer més comprensibles els conflictes i facilitar l'accés per a la seva discussió.

Amb aquestes premisses, entre el 2006 i el 2009 es van executar els processos de participació i/o deliberació seguint uns protocols com els que es mostren a la figura 11. S'iniciava el procés amb dues sessions informatives on, culminant el treball previ, es distribuïen materials, es donaven explicacions sobre allò que es pretenia fer, es resolien els dubtes que poguessin sorgir i, finalment, es convocava als assistents a participar en els posteriors tallers de debat. Aquests tallers, per la seva banda, es subdividien

Figura 9. Protocol participatiu en la política d'aigua a Catalunya



Font: elaboració pròpia

GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

en un debat sobre l'estat actual de les aigües i un debat sobre les mesures que caldria incorporar per millorar aquest punt de partida. El debat sobre el diagnòstic es realitzava a través de tallers sectorials i tenia com a objectiu acordar la situació inicial i, també, identificar els principals problemes o conflictes que aquesta situació suscitava. El debat propositiu, per altra banda, usava els temes de conflicte per obrir un debat sobre mesures concretes que haurien de millorar el bon estat de les aigües. Finalment, les recomanacions eren trasllades a l'administració responsable (l'Agència Catalana de l'Aigua) i aquesta, després de valorar-les durant un període d'entre 2 i 3 mesos, tornava a convocar els participants per tal de donar una resposta a les seves demandes o suggeriments.

L'any 2009 han finalitzat aquests processos participatius i durant el 2010 s'aprovarà, un cop finalitzat el període d'al·legacions, el pla de gestió de les conques internes de Catalunya. Un pla on conflueixen multitud d'interessos i de conflictes, però que ha usat el diàleg com a forma de gestionar-los de manera constructiva. Seria absurd afirmar que el procés deliberatiu —el model relacional de desenvolupar la política pública— ha provocat la desaparició del conflicte, tot i que sembla possible considerar que ha contribuït a la seva gestió i resolució.

No podem ara oferir una avaluació detallada del procés, però sí algunes dades que il·lustren fins a quin punt s'ha abordat una política complexa incorporant les veus també complexes dels diversos actors. Així, usant les dades agregades que s'ofereixen la lloc web de l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA), voldríem destacar algunes xifres. En primer lloc, en referència a la intensitat del diàleg i a la quantitat i a la diversitat de persones que hi han participat:

- Núm. de processos realitzats: 16
- Núm. de reunions celebrades: 290
- Núm. hores destinades al debat sobre l'aigua (aprox.): 1.200
- Núm. de persones participant en els processos: 2.382
- Núm. d'entitats participants en els processos: 1.512
- Respecte al perfil dels participants:
  - particulars: 12 (7%)
  - administracions: 517 (32%)
  - agrorramader i forestal: 229 (14%)
  - sector econòmic (industrial, energètic, etc.): 290 (18%)
  - entitats socials, universitats, ambientalistes: 476 (29%)

En segon lloc, podem quantificar els resultats concrets del debat generat a través, d'una banda, del nombre de propostes que s'han realitzat en el marc dels processos de participació i, d'altra banda, de quines d'aquestes han estat acceptades i quines no ho han estat:

- Propostes generades: 1.859
- En funció de la resposta que han obtingut
  - acceptades (però ja previstes): 740 (40%)
  - acceptades (i són novetat): 428 (23%)
  - refusades: 79 (4%)
  - competència altres depart. o administracions: 612 (33%)

Aquestes dades il·lustren un procés de deliberació, dissenyat com una "forma relacional" d'abordar una política complexa i multidimensional. Un procés que exemplifica una manera alternativa d'abordar la resolució de conflictes entorn aquelles polítiques públiques on conflueixen, legítimament, visions i interessos contraposats. El diàleg i la interacció, pedres angulars d'aquest abordatge relacional, faciliten l'enriquiment de la decisió gràcies a les aportacions de diferents òptiques, com també l'eficàcia d'una implementació que troba importants contribucions en les complicitats, els suports i les confiançaes que han generat les relacions. Aquests processos de debat i deliberació —potser també d'intermediació— són un mecanisme de consens i trobada per a tots els agents implicats. Un mecanisme que redueix l'impacte negatiu i les resistències d'una implementació feta d'esquenes a la diversitat de voluntats i posicions.

### 3.2 Política de centres penitenciaris

Un segon exemple de política complexa en entorns complexos fa referència a la implementació de determinades infraestructures en territoris que, per raons diverses, les refusen i/o les perceben com una injusta agressió. En concret, ens referirem al cas de la instal·lació dels centres penitenciaris, a les contradiccions que es generen a l'hora d'impulsar unes intervencions públiques destinades a cobrir un dèficit estructural de places penitenciàries en un context social on els equipaments penitenciaris generen moltes i diverses resistències.

La Secretaria de Serveis Penitenciaris, Rehabilitació i Justícia Juvenil i la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya, percebent aquestes dificultats i amb la voluntat de generar el consens necessari sobre la ubicació d'aquests centres, va endegar un procés de debat al voltant del tema. Una aproximació

GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

relacional a una política on els interessos i els conflictes són intensos i bel·ligerants.

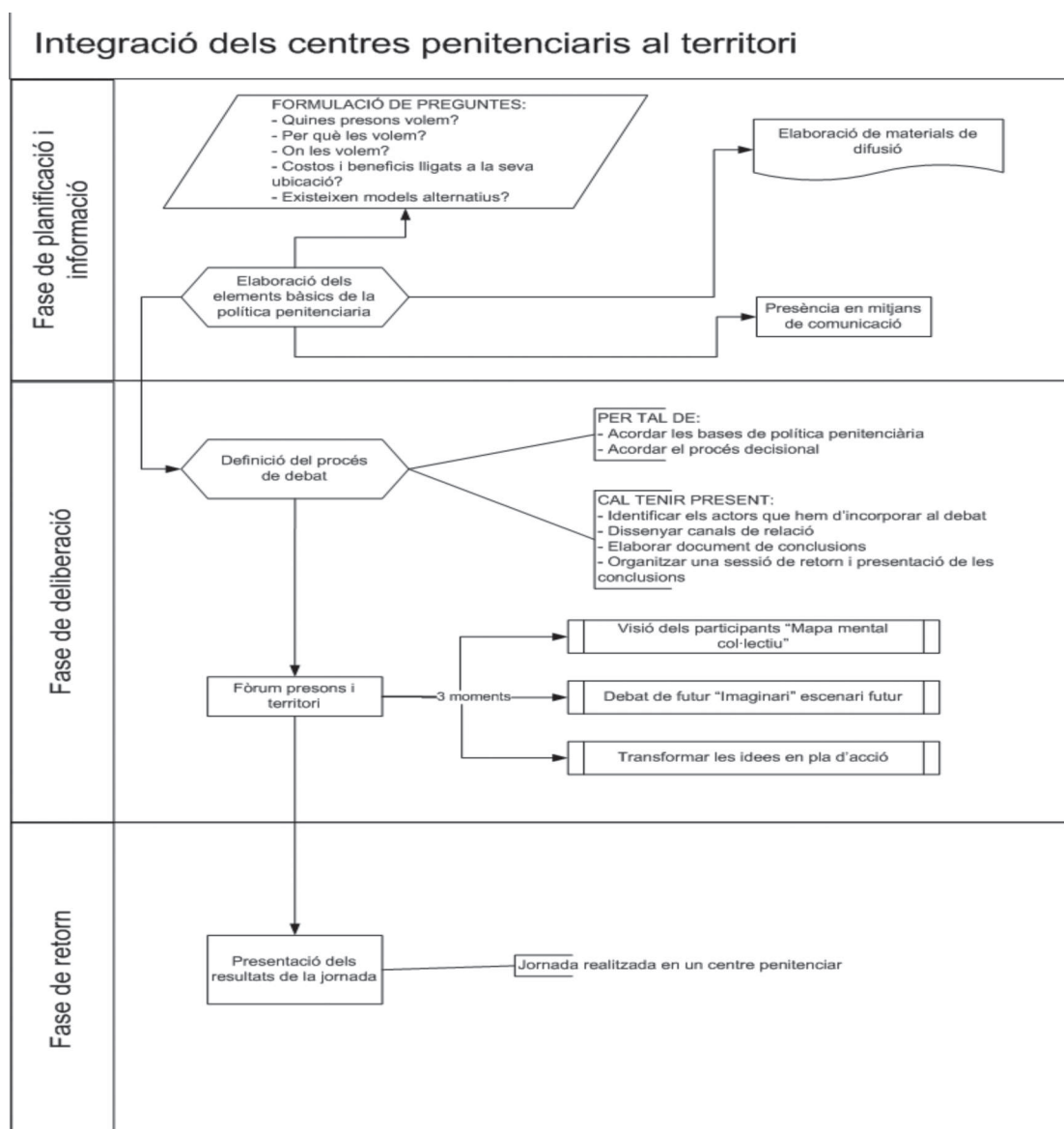
Un procés que es va centrar en portar la deliberació sobre els equipaments penitenciaris i la seva ubicació al conjunt d'agents implicats. A aquests efectes es va dissenyar una estratègia d'apropament al territori, basada en diverses fases:

- Una primera fase relativa al context de la política, on es discuteixen els elements definidors i estructuradors de la política penitenciària catalana.

- A continuació es va impulsar un procés de participació i/o deliberació (que detallarem tot seguit).
- Una darrera fase on es respon als resultats de la deliberació i, en conseqüència, es prenen les decisions que exigeix el desenvolupament de la política.

En relació a la segona fase, durant el 2005, es va organitzar una jornada de debat anomenada *Fòrum Presons i Territori*, concebuda com un espai de diàleg on escoltar les diverses opinions i interessos, buscar els punts de desacord i consensuar els eixos que havien de facilitar

Figura 10. Fases en la definició de la política



Font: Elaboració pròpia

GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

una decisió. Es tractava, per tant, de com abordar la resolució d'un conflicte complex, de nou des d'un espai de relacions i intercanvis. Al voltant d'unes 70 persones van participar en la Jornada. Ho feien en representació dels diversos agents implicats; com ara ajuntaments, associacions de veïns, entitats de comerciants, plataformes anti-presó, membres de l'administració etc.

El conjunt del procés es va desplegar a partir dels moments que es descriuen, sumàriament, a la figura 12. Com pot observar-se, a la primera fase de planificació i informació allò que es posa a debat és el model penitenciar de Catalunya o, si es vol ser més precís, els criteris que han d'acomplir les presons i, també, la seva ubicació sobre el territori.

A partir d'aquests criteris s'obre el procés pròpiament deliberatiu. En aquesta fase, en primer lloc, es discuteix els criteris que han de regir l'elecció dels llocs on situar els equipaments penitenciaris. El debat es produeix en el marc de la Taula Penitenciària de Catalunya, la qual aconsegueix consensuar aquests criteris. Amb aquests criteris, la Secretaria assumeix la seva responsabilitat i pren la decisió sobre on ubicar les presons i, a continuació, convoca el Fòrum *Presons i Territori*. En aquest espai amb vocació deliberativa, al qual assisteixen unes 60 persones amb orígens i situacions diferents (alcaldes, membres de plataformes, tècnics de presons, organitzacions del tercer sector, etc.), el debat es desplaça de l'on ubicar les presons al com integrar-les al territori. El missatge és que el Govern ha assumit la responsabilitat de prendre la decisió, però que serà sensible a les pors que desperta en els territoris i, per tant, també a les propostes que puguin minimitzar-la. Es tracta d'ajudar a integrar millor l'equipament en un territori que el veu com una amenaça.

El Fòrum va concloure amb un seguit de recomanacions i de demandes que, en la darrera fase de retorn, van trobar resposta en una segona trobada que es va celebrar un mes més tard en un equipament penitenciar. Aquests últim moment és crucial per demostrar que el diàleg és útil i que es prenen en consideració els seus resultats.

Com a fruit d'aquest procés, els participants i la pròpia administració es varen adonar de les dificultats d'abordar polítiques complexes, com també de la necessitat de fer-ho des del diàleg i la interacció. En el seu marc, tanmateix, es van aconseguir determinades conclusions, com ara la necessitat de reduir els prejudicis amb iniciatives relacionades amb la informació i la difusió, la voluntat de millorar la gestió dels projectes sobre equipaments penitenciaris, el compromís de fomentar la interrelació

entre els centres penitenciaris i el seu entorn, o l'aposta per afavorir la ubicació d'equipaments integrats socialment, econòmicament i ambientalment a l'entorn.

Per tal d'analitzar els resultats d'aquest procés, els mateixos responsables del Departament de Justícia destaquen el contrast entre el bloqueig de les formes tradicionals de prendre decisions i l'eficàcia d'unes maneres relacionals d'abordar-la. Aquest és un cas, per tant, on el diàleg no només serveix per millorar la decisió sinó, sobretot, la seva implementació. En les entrevistes realitzades es destaca com, tradicionalment, la manca de transparència era l'origen de les dificultats per abordar la resolució del conflicte.

Es posa com a exemple el centre de Lledoners. Inicialment, durant el darrer govern de CiU, es va acordar la compra d'un terreny a Sant Joan de Vilatorrada. Aquesta compra, però, es va gestionar directament amb el propietari, sense informar ni a l'Ajuntament ni a la població. El nou Govern, que es configura a finals de 2003, va conèixer el projecte arran de l'oposició que havia despertat entre la població de Sant Joan durant la primera meitat del 2004 i, tot i aquestes circumstàncies adverses, va decidir tirar-lo endavant. L'argument era que una marxa enrere podia servir de precedent i hipotecar decisions futures. En aquest marc conflictiu, tanmateix, es pren la decisió d'intensificar el diàleg amb els diferents actors territorials. Fruit d'aquest diàleg es va acordar una nova ubicació al municipi de Sant Joan de Vilatorrada, a pocs metres del primer emplaçament, però en un terreny amb menys impacte visual.

Paral·lelament a l'aparició del conflicte, el Departament de Justícia decideix tirar endavant la creació d'un Pla d'Equipaments Penitenciaris; iniciativa que havia de donar resposta a aquesta i altres situacions similars. El Pla proposava la creació i la ubicació de nous centres penitenciaris. El Pla, a més a més, expressava la visió estratègica d'una política penitenciària global. A partir d'aquest moment les decisions sobre on ubicar els centres no es produeixen individualment i conjunturalment, sinó en el marc d'uns criteris i una planificació general i transparent. La informació, les consultes i el debat territorial són part de l'estratègia.

El nou enfocament —i així ho reconeixen els responsables del seu impuls— no resol el conflicte, però sí que permet gestionar-lo adequadament. Usant les seves pròpies paraules:

*“la mediació i la relació amb la població han de permetre crear un diàleg constructiu (...) ja que si una part no s'explica, l'altre no l'entén”.*

Més enllà d'altres consideracions, podem considerar que aquest ha estat un cas d'èxit, ja que després de més d'una dècada de bloqueig, el nou enfocament aconsegueix aprovar un Pla on es detallen les noves ubicacions i on, a més, ho fa amb capacitat per a resoldre adequadament els conflictes que, inevitablement, generen aquesta decisió. La transparència i el diàleg, juntament amb la determinació d'assumir la responsabilitat de prendre la decisió, són els elements més recents del nou enfocament. La presó de Lledoners es troba en el punt d'inflexió, mentre que les noves ubicacions ja han seguit un procés relacional de presa de decisions. Les dades que ens oferien els propis responsables de serveis penitenciaris il·lustren els avantatges de la perspectiva basada en el diàleg i la relació en la resolució dels conflictes:

Núm. d'al·legacions en les fases d'exposició pública dels projectes:

- Centre de Lledoners (Sant Joan): 2.518 al·legacions
- Centre les Basses (Figueres): 1 al·legació
- Centre Mas Enric (El Catllar): 2 al·legacions
- Centre els Plans (Tàrraga): 5 al·legacions

Aquest cas es pot considerar paradigmàtic, ja que reflecteix els conflictes que desperten una àmplia diversitat de polítiques, com ara la ubicació de plantes de residus, determinades infraestructures, cementiris nuclears, centres de venopucció, parc eòlics o, fins i tot, l'edificació de noves escoles o noves comissaries per als Mossos d'Esquadra. Tots aquests i d'altres casos generen allò que a Catalunya ha estat batejat com l'*Aquí No* –una expressió popularitzada pel treball d'Oriol Nel·lo– o que en l'àmbit internacional es coneix com l'efecte NIMBY (*not in my back yard*).

L'*Aquí No* representa un problema per al desplegament de les polítiques públiques, mentre que l'experiència amb el cas dels equipaments penitenciaris demostra com aquest problema pot ser abordat des del diàleg, en lloc de fer-se des del més simple i directe exercici de l'autoritat. L'èxit d'aquesta experiència, però, ens planteja una segona pregunta: ¿com generalitzar aquesta aproximació? ¿per què això s'ha fet en aquest cas però no s'ha usat, per exemple, a l'hora de definir el mapa de parcs eòlics de Catalunya? Aquests interrogants ens remetent a la necessitat de transformar aquestes experiències en algun tipus d'obligació, encara que sigui a través d'allò que a la introducció anomenàvem *soft law*.

### 3.3 El mediador i el conflicte entorn de la línia de molt alta tensió (MAT)

L'any 2003, els governs espanyol i francès, amb el doble objectiu de connectar el tren d'alta velocitat Perpinyà-Figueres-Barcelona i de subministrar l'energia elèctrica necessària a les comarques gironines, declaren prioritari el projecte d'interconnexió elèctrica entre els dos estats. Aquest projecte es coneix com la línia de molt alta tensió (MAT).

El projecte de connexió, a mitjans del 2007, ja havia despertat l'oposició de part del territori català i francès. Aquestes reticències representen la complexitat del problema i la diversitat d'interessos que hi conflueixen. Es fa esment, sobretot, al gran impacte visual i mediambiental que ocasionarà la línia de molt alta tensió. És, doncs, en el marc d'aquest conflicte que neixen les plataformes "NO A LA MAT" i "Collectif Non à la THT" que, juntament amb gairebé dos-cents municipis d'ambdues bandes dels Pirineus, articulen una forta oposició al projecte<sup>9</sup>.

Davant d'un conflicte creixent i de la incapacitat per resoldre'l adequadament, el 12 de setembre de 2007 la Comissió Europea nomena a Mario Monti coordinador del projecte i mediador en el conflicte originat. Els objectius principals del mediador eren determinar els obstacles existents i proposar solucions que apropiessin totes les posicions amb la finalitat de fer realitat el projecte. En aquest sentit, el mediador es reuneix amb les administracions d'Espanya i França, com també amb alguns dels representants de l'opinió del territori. Fruit d'aquesta tasca, va veure la llum un informe sobre l'estat de la situació que, el desembre de 2007, es va lliurar a la Comissió i als Governos de França i Espanya (Monti, 2007).

En aquest document, per tant, ens interessa analitzar el paper d'aquest "mediador" i valorar la seva capacitat per resoldre el conflicte que afecta a una política pública i en el qual intervé una àmplia xarxa d'actors. Així, d'entrada, després de les diverses reunions mantingudes pel mediador amb els opositors al projecte, es van detectar i especificar els motius del conflicte. Entre ells, destacava una comprensió difosa del projecte, una justificació poc clara i que despertava molts dubtes, el desig de les poblacions locals de disposar d'una visió a llarg termini del desenvolupament de les interconnexions elèctriques entre els dos països, i la preocupació per l'impacte ambiental i econòmic del projecte sobre els territoris afectats.

A la banda catalana del conflicte, a més, una part significativa de la població qüestiona la forma de fer de l'administració o, si es prefereix, el procés de presa de de-



GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

cisions que acompanya aquesta política pública. Així, la manera com s'han conduït les consultes amb els diversos actors i els procediments d'expropiació dels terrenys necessaris per a la realització del projecte han despertat un intensa insatisfacció i han agreujat els paràmetres del conflicte. El que sembla clar és que un dels motius principals del conflicte és la incorrecta gestió de les relacions (participació, diàleg, comunicació) amb els actors territorials afectat pel projecte. En paraules d'un dels activistes entrevistats:

*“Una de les demandes que es realitzava era que no es construís per generar fets consumats, i que era necessari que hi hagués hagut un debat previ sobre la seva convivència.”*

Per altra banda, el Govern Espanyol presenta tres raons que fonamenten la realització del projecte: la seguretat d'abastiment, la necessitat d'assegurar l'estabilitat de la seva xarxa, i la necessitat de treure Girona del seu aïllament elèctric. Davant de l'enfrontament entre els arguments dels uns i dels altres, el mediador entra en contacte amb les parts i proposa els eixos d'una primera resolució del conflicte. Aquesta es basa, d'una banda, en la necessitat de comptar amb una visió global del projecte i, d'altra banda, en que aquest sigui plenament respectuós amb el seu entorn. Per aconseguir aquesta segona premissa, l'informe del “mediador” apunta un seguit d'interrogants referents a l'existència d'alternatives, a les opcions tecnològiques existents o a eventuais mesures complementàries i compensatòries davant els inevitables impactes del projecte. Per abordar aquestes qüestions, Monti recomana la creació d'una comissió intergovernamental que vetlli per a la realització del projecte i per a la posada en marxa de mecanismes complementaris.

El perfil “mediador” de Mario Monti, però, ha despertat en ell mateix dubtes i reticències. Segons una de les persones entrevistades —un dels portaveus de la Plataforma No a la Mat— *“la seva figura no era la de mediador sinó la de coordinador del projecte”*. Així és, de fet, com ho trobem a l'informe mateix de Mario Monti.

Per altra banda, els opositors al projecte tampoc estan d'acord en el diagnòstic del conflicte. Per a aquests col·lectius, el seu origen es troba en *“les raons inconsistentes que es van presentar per l'execució del projecte”*. Aquestes raons —augmentar el necessari subministrament elèctric per a les comarques gironines i les necessitats de pas del tren d'alta velocitat que havia de connectar Espanya amb França— eren percebudes com una excusa sense fonament, mentre que es plantejaven alternatives considerades viables i que comportaven un

menor impacte. En paraules d'un dels responsables de la plataforma opositora:

*“No s'explica el veritable objectiu de les obres sinó que s'intenta vendre la seva conveniència. El mateix informe de Mario Monti reconeix el veritable objectiu de la línia: connectar l'estat espanyol amb la resta d'Europa; és a dir, una línia comercial entre ambdós països que, a més, alimenta el subministrament elèctric de les comarques gironines i possibilita el tren d'alta velocitat”.*

Davant el manteniment del projecte, la Plataforma va mobilitzar els mitjans i els veïns del territori, presentant els seus arguments en contra de la necessitat de la línia i destacant el seu elevat impacte. Paral·lelament, l'empresa Red Eléctrica va activar a les associacions empresarials, presentant els seus arguments a favor de la MAT i reclamant el seu suport. Tampoc els ajuntaments es van inhibir del conflicte i, en aquest sentit, l'associació de municipis contra la MAT va contractar el servei d'un equip expert per analitzar la conveniència del projecte, tot i que, segons algun dels implicats, els diversos agents implicats en el conflicte (Red Eléctrica, Generalitat de Catalunya i el Govern Espanyol) no els van proporcionar la informació necessària per a la seva realització.

El conflicte augmentava en dimensió i en complexitat, mostrant la dificultat de gestionar-lo des del tancament institucional. La demanda de transparència i informació es converteix en una de les principals acusacions al desplegament de la política:

*“La gestió que es dóna de la informació prèvia a l'execució d'un projecte és bàsica, ja que aquesta ha de ser bona, adequada, transparent i facilitada en el moment idoni”.*

En aquest context de mobilitzacions opositores (a Girona van convocar, segons els organitzadors, unes 20.000 persones) i de dèficits informatius i de transparència en la gestió del conflicte, l'informe de Mario Monti és percebut com un intent de punt i final. Es declara que la línia és necessària i es recomana soterrar una part de la infraestructura. Aquestes conclusions no convencen a la Plataforma No a la MAT<sup>10</sup>, ni en els seus detalls tècnics ni en la seva visió estratègica:

*“(La nostra posició) respon a un model energètic distribuït, contràriament al projecte de la MAT que es correspon a un model de centralitat. És un canvi en la cultura energètica que difícilment serà impulsat per les xarxes elèctriques. Per això necessitem temps per expressar les nostres raons, mentre que, per l'altra banda, Red Eléctrica només requereix*



*de poc temps per explicar quatre raons de caire populistes”.*

Amb aquestes posicions enfrontades, la capacitat “mediadora” de Monti sembla que ha estat més que limitada. El conflicte no ha trobar una resposta mínimament acceptada i les parts s’han enrocat en les seves posicions. El conflicte, per tant, tot i que ja no troba el mateix ressò mediàtic, persisteix.

La figura del mediador, com dèiem a l’inici, ha estat molt qüestionada no només pels resultats finals sinó per la seva pròpia posició en el conflicte. En paraules d’una de les persones entrevistades:

*“Un mediador ha de ser acceptat per totes les parts d’un conflicte, però aquest no va ser el cas en el conflicte de la MAT. La tasca de Monti era només la de coordinar els dos governs, tot i que va realitzar una certa tasca d’escoltar totes les opinions per tal de descobrir el rerefons del projecte”.*

Un altre dels entrevistats, ho expressava amb contundència:

*“Va ser una presa de pèl, ja que el presentaven com un mediador; però era una persona que tenia interessos.”*

Mario Monti, nomenat mediador en el conflicte de la MAT, va entendre que havia de desencallar el problema a partir d’escoltar i relacionar-se amb els diversos actors implicats en la política. El resultat global, però, no avala la seva voluntat. A la part francesa el procés ha aconseguit certs èxits, mentre que a la banda espanyola l’opacitat, la manca de participació, el tancament, els déficits de comunicació, l’absència de diàleg, l’estructura estrictament piramidal de les decisions i l’asimetria dels interessos han impedit una resolució mínimament satisfactòria del conflicte. El tema substantiu és clar, però sobretot s’acusa als decisors públics de les formes; d’unes formes que han quedat molt lluny d’allò que havíem anomenat una administració relacional.

## 4 Prospectiva: construint polítiques des del diàleg

En aquest apartat de prospectiva pretenem transformar les experiències analitzades anteriorment en aproximacions sistematitzades a allò que hauria de ser el funcionament d’una administració relacional. Amb aquest

objectiu, en primer lloc, presentem un protocol que, a partir d’unes fases de planificació, debat i adopció de la decisió vol destacar aquells elements que s’haurien de prendre en consideració a l’hora d’abordar els conflictes des de la lògica relacional. Un protocol és una eina flexible que pot adaptar-se a situacions molt diverses i que, per tant, no es pot interpretar com una seqüència fixa ni com una obligació en el sentit més estricte del terme.

En segon lloc, ens sembla important subratllar que aquest protocol no opera en el buit. De fet, considerem que la seva aplicació efectiva depèn de que siguem capaços de generar, en el sí de l’administració, unes dinàmiques que l’acullin de manera favorable. Per això ens referim a les dinàmiques deliberatives com a allò que hauria de quedar un cop els protocols s’han anat aplicat i generalitzat. L’aplicació dels protocols, dit d’altra manera, hauria de servir per anar construint paulatinament l’ideal d’una administració deliberativa.

En aquest procés, en tercer lloc, també hi haurien de jugar un paper rellevant els professionals de la intermediació. Per articular i operar les dinàmiques deliberatives d’una administració relacional calen uns perfils professionals que, ara per ara, no existeixen en les nostres administracions públiques. Ens cal, per tant, pensar en els rols i les funcions que aquests han de desplegar, com també en les capacitats i les habilitats que caldria incloure en els processos formatius.

Finalment, en aquest apartat de prospectiva ens ocupem de la dimensió jurídica, és a dir, de fins a quin punt podem *obligar* a l’administració actual a incorporar protocols i dinàmiques deliberatives. Com passar del suggeriment a una indicació que generi algun tipus d’efecte jurídic?

### 4.1 Un protocol per a una administració relacional

Els casos analitzats anteriorment ens serveixen com a exemple per observar les noves formes que té l’administració per abordar el disseny i l’execució de polítiques públiques. La nostra societat és complexa, les nostres polítiques són complexes i ja no podem abordar-les de manera parcial o individual com s’ha fet des de l’administració clàssica. Aquesta complexitat ens porta a definir actuacions públiques de manera oberta, consensuada, transparent; obligant-nos a portar el debat al territori i als diversos actors socials i econòmics<sup>11</sup>.

Les polítiques presentades anteriorment, i d’altres que actualment s’estan desenvolupant, fan doncs que ens

replantejem certs aspectes de l'activitat de les administracions a l'hora de definir i implementar les seves actuacions<sup>12</sup>. A continuació pretenem valorar aquests aspectes i ho fem, d'entrada, reconeixent la importància del conflicte com a motor del desenvolupament i l'avenç de tota societat. No volem negar el conflicte, sinó assumir-lo com el legítim punt de partida per a qualsevol intervenció de política pública. És per aquest motiu que no pretenem proposar "solucions" amb l'objectiu de fer desaparèixer el conflicte sinó quelcom diferent: noves maneres de gestió i de govern que ens ajudin a formular polítiques compartides i, d'aquesta manera, permetin conduir el conflicte de manera constructiva, no fer-lo desaparèixer.

Per començar, aquesta aproximació relacional reclama un primer i crucial canvi de mentalitat per part de l'administració pública. Un canvi que permeti fer aflorar noves respostes per a noves demandes. Un canvi a partir del qual desenvolupar nous sistemes de relació entre l'administració pública, tradicionalment molt replegada sobre ella mateixa, amb el seu entorn. Per aconseguir-ho, cal dotar a les administracions de voluntat de transparència i diàleg. En aquest document ens preocupa especialment la dimensió relacional, raó per la qual ens volem concentrar en la manera d'articular una administració relacional que incorpori el diàleg en la seva forma d'abordar la resolució dels conflictes.

Així doncs, a partir dels casos i de la seva anàlisi, proposem un protocol que estructurï el procés relacional i/o deliberatiu en tres fases: planificació, gestió del debat i adopció de la decisió. A continuació repassem breument aquestes tres fases i, després, les convertirem en un diagrama que ens permetrà resumir i visualitzar els seus continguts principals:

## Fase 1. La planificació

Prendre una decisió sobre un assumpte complex requereix, en primer lloc, planificació. Les polítiques públiques no es poden decidir per raons puntuals o arbitràries, sinó que requereixen un *marc de referència* que faci explícits els principis, les prioritats i les restriccions. A partir d'aquest marc es podrà organitzar un debat i estructurar les relacions amb els actors, fent explícit de què volem parlar i de què no volem parlar.

La planificació, per tant, es realitza en funció d'uns valors, uns objectius i uns criteris que ens permetin raonar el perquè de les decisions que hem de prendre. La resolució de conflictes requereix que aquests valors, objectius i criteris siguin presentats i debatuts amb la màxima informació i transparència. Aquest és un aspecte que

es va abordar adequadament en els casos de la política d'aigua i la política penitenciària, però que ha estat un dels principals motius de crítica en el cas de la MAT.

## Fase 2. Organitzar processos de debat i/o participació

Un cop definits els valors de referència i els límits de la decisió que s'ha de prendre, podem passar a la fase estrictament deliberativa, on establim les relacions amb els diversos actors i escoltem les diferents posicions per tal de facilitar una adequada resolució del conflicte. Els processos deliberatius es poden instrumentalitzar de diverses maneres, però sempre han de satisfer tres moments:

- *Informació.* Abans d'establir una diàleg constructiu cal explicar de manera clara i pedagògica de què volem parlar i de què no; és a dir, fixar els continguts i els límits de la política pública. Es tracta, d'una banda, de dotar als diversos actors de les capacitats necessàries per participar en la definició de la política pública i, d'altra banda, d'evitar futures frustracions amb una presentació honesta d'allò que és possible i d'allò que no ho és.
- *Escoltar.* Un cop ens hem explicat cal escoltar i incorporar les veus dels diversos actors en el procés de resolució del conflicte. En aquesta fase cal poder respondre amb precisió a un conjunt d'interrogants de caràcter operatiu: ¿qui ha de formar part del procés? ¿com i quan l'escoltarem? ¿quin és el calendari? ¿quins són els mecanismes deliberatius a usar? etc.
- *Retorn.* El darrer moment, d'importància crucial, fa referència a la resposta que els responsables de la decisió han de donar a tots aquells que han format part de la resolució del conflicte. Quan s'invita als actors a una aproximació relacional i/o deliberativa s'ha de demostrar que s'ha escoltat activament i que, com a mínim, s'han pres en consideració les diverses aportacions. Aquesta fase de retorn, a més de reconèixer les aportacions dels actors, és imprescindible per fer visibles els resultats d'una forma més complexa d'abordar les polítiques públiques.

## Fase 3. Adopció i execució de la decisió

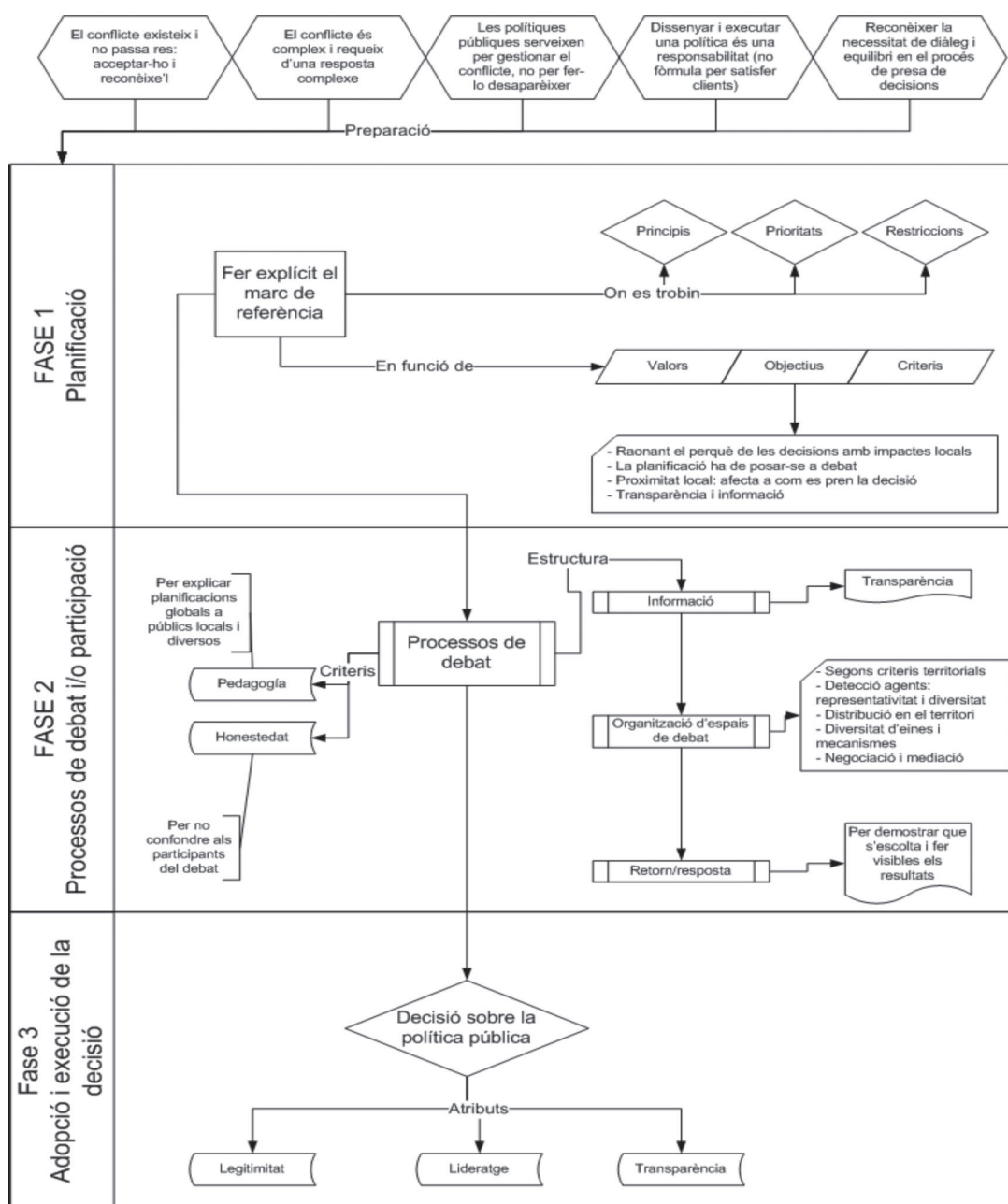
Obrir un debat –tal com fem amb aquesta aproximació relacional– enriqueix la decisió, però no eximeix del compliment de les responsabilitats de l'administració. Els

GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

responsables públics són els que han d'assumir les decisions, sobretot quan aquestes són complexes i fan referència a assumptes on el conflicte hi és present. Les decisions relacionals i/o deliberatives no han de propiciar l'acord unànim entre els diversos agents, però sí que han de guanyar legitimitat. Aquest és un dèficit de les actuals

polítiques, una de les raons de les seves dificultats per abordar adequadament la resolució de conflictes. Aconseguir aquesta legitimitat reclama lideratge per assumir la responsabilitat de prendre decisions difícils i transparència per mostrar els criteris i les consideracions reals que hi ha al darrere de cadascuna d'aquestes decisions.

Figura 11. Protocol per a una administració deliberativa



Font: elaboració pròpia

## 4.2 Del protocol a les dinàmiques deliberatives

Més enllà del protocol, hauríem de subratllar que abordar els conflictes col·lectius des del diàleg comporta certes dinàmiques, certes habilitats i certs comportaments per part dels actors. En aquesta direcció, la teoria deliberativa ens ofereix un fructífer camp de reflexió. En el nostre cas usarem com a referent teòric les propostes de Gutmann i Thompson (2004), els quals ens proporcionen definicions sobre què és un procés deliberatiu i sobre quins resultats hauria de produir.

### 4.2.1 El què d'un procés deliberatiu (ideal)

D'entrada, la teoria sobre la democràcia deliberativa ens serveix per identificar aquelles característiques que ha de satisfer un diàleg per ser considerat un procés deliberatiu *autèntic*. En contrastar aquestes característiques *ideals* amb allò que s'aconsegueix en un procés *real*, podrem avaluar la qualitat de l'experiència. En concret, la teoria deliberativa sol considerar que tot procés deliberatiu hauria de satisfer quatre característiques:

- En primer lloc, ha de donar lloc a una decisió asolida des de l'*intercanvi de raons argumentades* i amb voluntat d'*inclusivitat*; és a dir, assegurant que totes les veus hi són presents.
- En segon lloc, l'intercanvi de raons ha de ser *comprensible i accessible*; és a dir, la deliberació ha de fer-se orientada al públic (que ho ha de saber i entendre) i en un espai públic (obert a tothom).
- En tercer lloc, les decisions que es deriven d'un procés deliberatiu han de ser *efectives*. La deliberació no és una xerrada informal, sinó un procés que ha de culminar en decisions concretes, encara que sempre revisables en deliberacions posteriors.
- Finalment, la deliberació es regeix per allò que els teòrics anomenen l'*economia moral del desacord*. En un procés deliberatiu, segons aquest principi, cal maximitzar el respecte mutu i minimitzar les diferències o, expressant-ho amb altres termes, s'accepta el desacord però es subratlla la voluntat de treballar conjuntament i buscar espais de col·laboració.

Ens trobem, doncs, amb una definició molt útil per valorar les experiències que hem presentat en l'apartat anterior, ja que ens indica quins són aquells interrogants que els podríem adreçar per tal de determinar fins a quin

punt s'ha generat una dinàmica deliberativa i, en conseqüència, s'ha abordat la resolució del conflicte des del diàleg i no des de l'autoritat.

### 4.2.2 El perquè d'un procés deliberatiu (ideal)

La qualitat d'un procés deliberatiu es pot mesurar a través de variables de procés (el què i el com), però cal també centrar l'atenció en els resultats que genera. En aquest terreny, la teoria deliberativa ens suggereix que un procés participatiu adequat hauria de servir per donar resposta a quatre reptes:

- En primer lloc, donat que els recursos són escassos i ens obliguen a prendre decisions delicades, la deliberació hauria d'incrementar la legitimitat de les decisions col·lectives.
- En segon lloc, donat que la nostra generositat és limitada, la deliberació hauria d'afavorir l'aparició d'una òptica col·lectiva que defensi l'interès públic.
- En tercer lloc, donada la inevitable incompatibilitat entre valors morals, la deliberació hauria de reconèixer les virtuts de cada posició i estimular el respecte mutu a l'hora de prendre decisions.
- En quart lloc, donada la incapacitat d'un coneixement complet sobre temes creixentment complexos, la deliberació hauria de generar aprenentatge i una millor comprensió de la realitat.

Aquests són, en realitat, els reptes que hauria d'assolir la resolució dialogada o deliberativa dels conflictes. L'aposta per modificar la forma d'abordar el disseny de les polítiques públiques s'ha de justificar en termes de la millora en la decisió que es pren i de la capacitat per implementar-la.

## 4.3 Els professionals d'un enfocament relacional

En un darrer bloc d'entrevistes varem voler conèixer l'opinió dels professionals que han conduït alguns dels processos deliberatius als quals hem fet referència durant el document. La seva opinió ens sembla especialment rellevant, ja que són ells els qui posen en pràctica les propostes d'una administració relacional.

A les entrevistes realitzades destaca, en primer lloc, una referència explícita al mateix concepte de conflicte. Consideren que sovint es percep el conflicte com quelcom

GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

inescitable i, en la mesura del possible, evitable. El conflicte, però, és quelcom inseparable de la vida en comunitat i, per tant, cal assumir-lo i acceptar-lo. Fins i tot, més enllà d'aquesta acceptació, el conflicte pot ser una força positiva que propicia el canvi i afavoreix el progrés. Els professionals consultats accepten que el conflicte conforma el seu àmbit de treball i, per tant, no aspiren a fer-lo desaparèixer sinó a aprofitar tot el seu potencial transformador.

Els mètodes de treball per aconseguir-ho són molt variats, però requereixen tècniques i habilitats professionals específiques. Unes tècniques i unes habilitats que, a més, no es troben en la pròpia administració pública, poc acostumada a aquestes formes relacionals d'abordar la resolució dels conflictes. Sobre aquest aspecte, sense entrar ara en aspectes tècnics, una de les persones entrevistades subratlla la importància de *“comptar amb unes regles de joc i tenir clar el què, el com i el perquè del procés de debat”*. Quant a les tècniques concretes de mediació, se'ns comenta que es tracta d'una aproximació important, tot i que falta cultura i educació en la mediació. La mediació, com a mètode, es vista com una manera d'abordar el conflicte, encara que no sempre el pugui resoldre.

Respecte al paper dels professionals en el procés de participació i/o deliberació, es considera que no han de protagonitzar la resolució del conflicte, sinó que han de limitar-se a *“orientar, assessorar i, sobretot, acompanyar”*. Han de ser el més neutrals possible, ja que han d'actuar com a referents per a tots els actors involucrats en la política pública. La seva és una tasca d'intermediació que es percep com un *“treball artesanal; un tasca molt qualitativa amb una part emocional sempre present”*. Una feina que exigeix ser un *“tot terreny”*; una persona que tracta diversos temes, que adopta diferents registres i que requereix de molta flexibilitat i capacitat d'adaptació.

En definitiva, aquests nous professionals de la gestió relacional del conflicte han de ser capaços d'executar certes **funcions** i de desplegar determinats **rols**:

- Les funcions tenen a veure amb la posada en marxa dels protocols i de les *pautes de funcionament* que aquests processos exigeixen. Els professionals, amb altres termes, són els responsables de la gestió dels processos relacionals i de l'execució de les seves diferents fases, funció que els exigeix tant tenir una posició transversal dins l'administració com dominar les tècniques i les habilitats per conduir diàlegs constructius.
- Aquests professionals, a més, han de desenvolupar un rol que, més enllà, del desplegament de les pautes de funcionament dels processos, els impregni de determinades *pautes de comportament*. Les seves habilitats, per tant, han de contemplar elements de caràcter intangible que els ajudin a crear determinats climes, propiciar confiança, construir empaties i, finalment, aconseguir que el diàleg trobi un entorn adequat per desenvolupar-se i generar resultats concrets.

#### 4.4 El model deliberatiu com a procediment socialment exigible

Havent explorat el producte d'allò que hem anomenat *administració relacional* des de la perspectiva de la gestió pública, ara pretenem fer una breu referència a les connotacions jurídiques que aquesta pot tenir. Cal dir que alhora que considerem el protocol de funcionament per a una administració relacional com un bon instrument per a la generació de polítiques públiques més eficaçes i legítimes, basades en un procés dialogat, des de la perspectiva jurídica, podem considerar que aquesta dinàmica pot ser generadora de dret, considerat sobrevingut per la seva pràctica.

Tanmateix, és necessari apuntar dos matisos. El primer és que no ens referim al concepte de “norma jurídica vinculant” formulada per les institucions de l'estat (és a dir, la concepció tradicional basada en la producció jeràrquica i formal de la norma que molts defineixen com a *hard law*). I, en segon lloc, tampoc ens referim al fet que les parts implicades en el conflicte s'autoregulin ja que no es contempla la idea que la gestió dels temes públics no recaigui en l'administració (si més no, encara).

Tal com s'ha vist en l'exposició dels casos concrets, estem parlant d'uns mecanismes eventualment reguladors, *sui generis* en sí mateixos. Alhora que el contingut i resultat del protocol de funcionament de l'administració relacional és diferent en cada cas, aquest no s'insereix dins la lògica d'una normativa de procediment rígida (pròpia de l'administració racional tradicional) sinó que pot anar variant en certs aspectes atenent al context que cal gestionar. Prendrem, doncs, la perspectiva del que s'anomena *soft law* en l'anàlisi de les implicacions d'aquest protocol i, de forma general, les polítiques públiques que pot generar la *nova* administració relacional.

*Soft law* és una nova categoria jurídica referent a normes o acords no legalment vinculants però que tenen efectes legals indirectes en tant que pretenen, i efecti-



vament produeixen, efectes pràctics constatables<sup>13</sup>. Per una banda, el contingut d'allò que anomenem *soft law*, doncs, genera obligacions i compromisos implícits. Per altra banda, però, aquests compromisos poden assumir formes molt diverses sense que hi hagi un criteri per avaluar la seva correcció formal com a producció normativa. El concepte de *soft law* implica una diversitat formal necessària en tant que ha de facilitar l'aproximació entre actors amb valors i interessos diferents i cal gestionar conflictes complexos<sup>14</sup>.

Tornant al funcionament de l'administració relacional, entenem que si l'administració assumeix el model deliberatiu en la gestió pública de conflictes complexos i segueix l'esquema del protocol presentat més amunt, la pròpia dinàmica del procés deliberatiu pot esdevenir un compromís de la pròpia administració per abordar aquests temes considerats "complexos" vers la ciutadania. És a dir, si bé el protocol pot no ser inclòs en cap norma jurídicament vinculant per l'administració, la percepció de la ciutadania pot acabar investint aquest procés com el que legítimament s'hauria de seguir per adoptar algunes polítiques públiques rellevants.

Això ens permet entendre el diàleg com a fonament de la política pública i com a fonament de la normativa subsegüent que s'aprova en base a aquesta. El nou paradigma de l'administració relacional duria no només a trobar maneres de gestionar el desacord sobre temes complexos, sinó a requerir el diàleg com a fonament del dret que es generés. Aquest procés proporciona alhora efectivitat, legitimitat i transparència en l'actuació de l'administració

Considerem que si l'administració assumeix un nou paper, escoltant totes les veus per trobar noves solucions als conflictes, també s'ha d'acceptar que la regulació no pot ser basada en la dinàmica del *command-and-control* en la qual només l'administració decideix "què es fa" i "com es fa". Caldria que les decisions de l'administració fossin emmarcades dins la perspectiva de l'aproximació entre les diverses visions, aquesta "aproximació" s'aconsegueix mitjançant el diàleg entre els actors implicats, ja sigui administració o actors privats. Però sobre aquest punt cal recalcar un aspecte; no es perd de vista el fet que la decisió final l'ha de prendre l'administració. El paradigma de l'administració relacional no implica que aquesta deixi la presa de decisions en mans de la ciutadania i adopti un paper de mediador.

Per tant, sumàriament, cal dir que el *procés* deliberatiu no és sinònim d'autoregulació sinó de mecanisme per evitar que els conflictes paralitzin les decisions. Però, alhora, el mateix *procediment* deliberatiu, no obligatori

però socialment exigible, podria esdevenir un exemple d'allò que s'anomena *soft law* pel que fa al procediment d'adopció de decisions. El protocol de l'administració relacional, doncs, podria ser entès com una norma de procediment no legalment vinculant però que té efectes legals en tant que proporciona legitimitat al resultat i permet implementar-lo.

## 5 Recomanacions

La idea principal d'aquest capítol rau en donar arguments sobre la necessitat d'incorporar el diàleg com a paradigma fonamentador de les polítiques públiques. Pretenem expressar el fet que cal incorporar un model deliberatiu en el funcionament de l'administració per tal que els conflictes no paralitzin la presa de decisions d'aquesta. Això s'ha concretat en l'elaboració d'un protocol que s'ha de fonamentar en dinàmiques deliberatives, en els renovats papers i funcions que han de desplegar els professionals de la intermediació i les estratègies per aconseguir que el protocol sigui socialment exigible.

Assolir aquests objectius requereix un canvi de fons a la mateixa administració pública. No només un canvi en els seus protocols d'adopció de decisions sinó també de les seves dinàmiques de funcionament. També, en tot cas, cal tenir en compte que l'administració no assumeix un paper de mediador que deixa que les parts implicades prenguin les decisions sinó que fonamenta decisions pròpies de l'administració en el diàleg previ dels actors.

Finalment, en aquest darrer apartat hem volgut concloure amb unes recomanacions que ens haurien de permetre avançar en la construcció d'una administració relacional capaç d'incorporar la complexitat en la resolució d'uns conflictes creixentment complexos.

No volem repetir allò que ja hem anat argumentant al llarg del procés i, per tant, ens limitarem a una presentació sumària de les set recomanacions que ens semblen més rellevants. A les quatre primeres, els hem atorgat la categoria de requisits, considerant que són recomanacions genèriques que haurien de donar-se com a factors de context i sense les quals es fa difícil pensar en un posterior desenvolupament de l'administració relacional. Les altres tres, en canvi, són recomanacions específiques que haurien de contribuir a l'articulació pràctica de l'administració relacional.

**Requisits:**

1. **Assumir el conflicte i la seva complexitat:** en primer lloc és imprescindible reconèixer el conflicte i assumir-lo en tota la seva complexitat, sense evitar les aproximacions reduccionistes que formulen falses promeses de simplificació i/o solució.
2. **Informació i transparència:** en segon lloc, la resolució de conflictes complexos reclama la implicació i la complicitat de molts actors, les quals només són factibles quan disposem d'informació i es tracten els temes amb transparència. Sense aquests ingredients la confiança no existeix, i sense confiança no és possible construir respostes compartides.
3. **Participació de qualitat:** en tercer lloc, per incorporar les diverses veus i posicions cal articular un procés de participació de qualitat. Aquest, com a mínim, ha de desplegar una estratègia d'explicació, escolta i resposta. Concretament cal saber habilitar espais de diàleg de qualitat, on efectivament s'hi incloguin els diversos punts de vista i es pugui realitzar un debat efectiu. Per això cal conèixer les tècniques i característiques del procés deliberatiu.
4. **Lideratge:** en quart lloc, la resolució de conflictes complexos no pot esperar que s'obtinguin consensos i unanimitats que es contradiuen amb les pròpies dinàmiques del conflicte. Cal, per tant, acompanyar l'aposta relacional d'una clara voluntat d'assumir la responsabilitat de prendre-les; encara que sigui d'una altra manera. Es requereix, per tant, un lideratge prou valent i ambiciós per, en primer lloc, promoure el procés deliberatiu i, en segon lloc, assumir-ne que la responsabilitat de la decisió final.

poden caure fàcilment en dificultats i perversions. Aquestes tècniques i aquestes habilitats són encara escasses i, per tant, cal promoure la formació i la difusió d'aquests perfils professionals. És necessari doncs, recomanar la incorporació de tècnics coneixedors de les tècniques de participació i foment del diàleg entre les parts. Les seves habilitats haurien de comprendre: la neutralitat en l'actuació; la capacitat dinamitzadora del procés; la capacitat de generar un clima de debat i arribar a unes conclusions; i la capacitat de generar respecte mutu.

7. **Institucionalitzar l'administració relacional:** en darrer terme cal articular mecanismes que converteixin els suggeriments en mesures socialment vinculants. Aquest és un dels principals reptes, ja que suposa importants dosis de creativitat i innovació jurídica. En aquest sentit, és útil partir de la piràmide jurídica que distingeix quatre nivells de regulació: el dret vinculant (normes jurídiques), el dret no vinculant (*soft law*, principis, guies de bones pràctiques), les regles explícites del diàleg (procediments, protocols) i les regles implícites del diàleg (comportaments socials, interaccions no formalitzades). L'administració relacional pren forma a través de les regles implícites i explícites del diàleg, tot i que cal forçar aquestes regles per tal que es converteixin en *soft law* o dret sobrevingut. Només si som capaços de donar aquests darrer pas aconseguirem passar de la retòrica a la pràctica de l'administració relacional.

**Recomanacions específiques:**

5. **Els protocols relacionals:** la primera recomanació específica fa referència a la necessitat de posar en pràctica, de manera flexible, els protocols relacionals a l'hora d'abordar el conflicte que generen les polítiques públiques. Aquests protocols han estat il·lustrats a través dels tres casos presentats en el document, alhora que els hem concretat a través d'una seqüència de tres fases.
6. **Capacitats professionals per a la intermediació:** acompanyant els protocols es requereixen tècniques i habilitats específiques, sense les quals els processos decisionals deliberatius i/o relacionals

**6 Bibliografia**

- Abbott, K. & Snidal, D. (2000). "Hard and soft law in international governance" a *International Organization*. Vol. 54, nº 3. pàg. 421-456.
- Agranoff, R., McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management*. Georgetown University Press. Washington DC.
- Axelrod, R. & Cohen, M.D. (1999). *Harnessing complexity: organizational implications of a scientific frontier*. Nova York: Free Press.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.



- Bovens, M. & Hart, P.Y. (1998). *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick: Transaction.
- Casanovas, P. i Poblet, M. (2008) "Concepts and Fields of Relational Justice" a P. Casanovas, G. Sartor, N. Casellas, G. Rubino (Eds.) *Computable Models of the Law*. LNAI 4884, pàg. 323-339.
- Child, J., Faulkner, D. (1998). *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*. Oxford: Oxford University Press.
- Cilliers, P. (2005). "Complexity, deconstruction and relativism". *Theory, Culture & Society*, vol. 22 n. 5, pàg. 255-267.
- Clarke, J., Newman (1997). *The Managerial State*. Londres: Sage.
- Cohen, J. (1989). "Deliberation and Democratic Legitimacy" a Hamli, A. i Pettit, P. (Eds.) *The Good Polity*. Oxford: Blakwell.
- Comissió Europea (2007). *Green Paper on Public Access to Document Held by Institutions of the European Community*. Comissió Europea . Brusel·les.
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative democracy and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Donahue, J. (1991). *La Decisión de Privatizar. Fines Públicos y Medios Privados*. Barcelona: Paidós.
- Fisher, R. , Forester, J. (eds.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- Fishkin, J. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, J. (1995). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Font, J. (Ed.)(2003). *Public Participation and Local Governance*. Barcelona: ICPS.
- Fox,C. i Miller,H. (1995). *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*. Londres: Sage.
- Grau, M., Mateos, A. (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. València: Tirant lo Blanch.
- Grup d'experts (2005). *Informe sobre el Bon Govern i la Transparència Administrativa*. Barcelona: Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya.
- Gutmann,A. i Thompson,D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press.
- Habermas, J. (1981). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1991). *La Inclusión del Otro*. Madrid: Alianza.
- Hajer, M.A., Wagennar, H. (Eds.) (2003). *Deliverative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heckscher, C. , Donellon, A. (Eds.) (1994). *The Post-Bureaucratic Organization. New Perspectives on Organizational Change*. Londres: Sage.
- Heifetz, R.A. (1997). *Liderazgo sin Respuestas Fáciles*. Barcelona: Paidós.
- Holland, J.H. (1998). *Emergence: from chaos to order*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.
- Hood, C., Heald, D. (Eds.) (2006). *Transparency: The Key to Better Government*. Londres: MacMillan.
- Innes, J. E., Booher, D.E. (2003). "Collaborative Policymaking: Governance Through Dialogue" a Hajer, M.A. i Wagenaar,H. (Eds.). *Deliverative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kickert,W. et al. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Lane, C., Bacmann,R. (Eds.) (1998). *Trust Within and Between Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Meny, I., Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Monte, M. (2007). *Proyecto de interés europeo L3. Interconexión eléctrica Francia*. Madrid.
- López Casanovas, G. et al. (2003). *Els Nous Instruments de la Gestió Pública*. Barcelona: La Caixa.
- Osborne, D., Gaebler,T. (1994). *La Reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Peters,T., Waterman, R. (1982). *In Search of the Excellence*. New York: Harper & Row.

GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

- Pettit, P. (1997). *Republicanism. A theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Birchalli, J., Putman, K. (1998). *Descentralizing Public Service Management*. Londres: Macmillan.
- Ritzer, G. (1996). *The McDonaldization of Society*. Londres: Pine Forge Press.
- Sancho, D. (1999). *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad*. Barcelona: Tecnos, UPF.
- Senden, L. (2005). "Soft law, self-regulation and co-regulation in European Law: where do they meet?", a *Electronic Journal of Corporate Law*. vol. 10 n. 3, 499-515.
- Sennett, R. (1998) *La Corrosión del Carácter. Las Consecuencias Personales del Trabajo en el Nuevo Capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Subirats, J. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Vallès, J.M., Brugué, Q. (2003). *Polítiques Locals: Preparant el Futur*. Barcelona: Ed. Mediterrània.
- Wagenaar, H. (2007). "Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline", *The American Review of Public Administration*, vol. 37, n. 1, pàg. 17-50.
- Waldrop, M. (1992). *Complexity: the emerging science at the edge of order and chaos*. Nova York: Simon & Schuster.
- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*. Londres: Macmillan.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Brown.

## Notes

- 1 Les referències a l'explosiva complexitat de les nostres societats són múltiples. Només en voldríem destacar algunes de les que més ens han interessat, com ara els treballs de Stiglitz (2002) des de l'economia, els de Bauman des de la sociologia (2000 i 2001), els de Todorov (2008) o Innerarity (2006) des de la filosofia, i els de Ingelhart (1991) o Maravall (2008) des de la ciència política.
- 2 Traduits habitualment com a "problemes maleïts" per accentuar que responen a plantejaments sovint contradictoris i que, conseqüentment, les solucions són molt difícils, si no impossibles.
- 3 Respecte a les dificultats per prendre decisions en l'actual context d'incertesa i complexitat, pot ser útil revisar els treballs de Scott (1998), Beck (1998) o Subirats (2003).
- 4 Algunes referències bàsiques a l'anàlisi de polítiques públiques podrien ser Meny i Thoenig (1992), Gau i Mateos (2002) o Subirats et al (2008).
- 5 Són molts els treballs que, en els darrers temps, s'han ocupat d'aquestes qüestions. En destaquem alguns: Brugué i Gallego (2003), Child i Faulkner (1998), Fishking i Laslett (2003), Goldsmith i Egger (2004), Gutman i Thompson (2004), Hajer i Wagenaar (2003), Kettl (2002), Kickert et al. (1997), Kooiman (1993 i 2003), Pierre (2000), Rhodes (1997), Thompson (1991) o Williamson (1996).
- 6 Sobre aquest tema podeu consultar Casanovas i Poblet (2008)
- 7 Veure Fox i Miller (1997), Moore (1998) o Brugué (2004).
- 8 Les persones entrevistades, a qui agraïm la seva participació, han estat:
  - Bàguena, Josep (assessor de planificació territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques).
  - Bonal, Xavier (adjunt al Síndic de Greuges de Catalunya)
  - Borràs, Gabriel, (director planificació, ACA)
  - Giménez Gusi, Francesc (Gerent de la Ciutat de la Justícia)
  - Llorente, Xavier (portaveu de la plataforma NO a la MAT)

---

GESTIÓ RELACIONAL I GOVERNANÇA:  
MECANISMES DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES EN LES POLÍTIQUES DE LA GENERALITAT

---

- Munné, Antoni (Agència Catalana de l'Aigua)
  - Olivella, Martí (director de Nova i Delibera)
  - Piferrer, Anna (assessora de l'àrea d'infància del Síndic de Greuges de Catalunya)
  - Rovira, Elena (tècnica de participació ciutadana de Desenvolupament Comunitari)
- 9 El conflicte neix a finals dels anys 80, quan es fa pública la voluntat d'iniciar les obres de la primera part del projecte entre Sentmenat i Bescanó. En aquell moment, sorgeix una clara oposició del territori i neix la Plataforma No a la Mat, a partir d'una assemblea dels veïns al municipi de Cistella. Mentrestant, a la Catalunya Nord s'informava sobre el projecte als ciutadans, ja que a França s'havia portat a terme un debat públic previ. Així doncs, el territori va iniciar molt aviat les seves mobilitzacions, paral·lelament a l'aturada de les obres per manca de recursos econòmics.
  - 10 El soterrament era una de les peticions que es realitzaven des de l'oposició francesa, motiu pel qual es recull com a recomanació en l'informe de Mario Monti. Mai, però, va ser una reclamació de la Plataforma No a la MAT.
  - 11 Per a un debat sobre la complexitat en les polítiques públiques veure Waldrop (1992), Axelrod i Cohen (1999), Cilliers (2005) o Wagenaar (2007).
  - 12 Sobre el desenvolupament de polítiques: Bovens i Hart (1998) i Dryzek (2000).
  - 13 Sobre el contingut del concepte de soft law i autorregulació veure Senden (2005).
  - 14 Sobre les implicacions del *soft law*, Abbott & Snidal (2000).